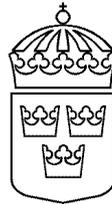


Redogörelse

1998/99:JO1

Justitieombudsmännens ämbetsberättelse



1998/99
JO1

Omslag Eva Lena Johansson
Översättning till engelska av Summary in English: David Jones
ISSN 0282-0560
Elanders Gotab, Stockholm 1998

Innehåll

Skrivelse till riksdagen	14
Allmänna domstolar m.m.	
Åtal mot en rådman för tjänstefel har ogillats då gärningen ansetts som ringa (felaktigt förverkande av villkorligt medgiven frihet) (592-1996).....	34
Uttalanden om lagmannens skyldighet att göra anmälan till Statens ansvarsnämnd när det uppkommer en fråga om åtalsanmälan eller disciplinansvar som rör en vid tingsrätten anställd rådman (2789-1996)	37
Uttalanden om en tingsrätts beslut om förbud för åhörare att bära viss klädsel (MC-väst) under en rättegång (105-1998).....	53
Åklagar- och polisväsendena	
Åtal mot en kommissarie för tjänstefel har ogillats då han inte ansetts ha förfarit oaktsamt (reell husrannsakan i en restaurang på grundval av ett anonymt tips) (443-1995)	59
Handläggningen av en förundersökning där oskyldiga personer sanningslöst utpekats som delaktiga i ett mord på en polisman (3468-1994 och 4328-1994).....	62
Inhämtande av uppgifter med stöd av 27 § telelagen (1993:597) bör alltid underställas förundersökningsledarens ställningstagande (2628-1996)	95
Vid förhör under en förundersökning skall den som hörs få förhörsutsagan uppläst eller få möjlighet att granska den vid varje förhörstillfälle även om ytterligare förhör om samma gärning äger rum senare (3334-1996)	98
Otillåten våldsanvändning i samband med en kroppsbesiktning med anledning av misstanke om narkotikabrott (3505-1996)	107
Förmansprovning på distans (4366-1996).....	116
En polismyndighets handläggning av en av länsrätten beslutad verkställighet av allmän domstols dom i en vårdnadsfråga (253-1997)	124
Kriminalvård	
Kritik mot en kriminalvårdsanstalt för dess rutiner för urinprovstagning m.m. (2958-1996)	129

Utebliven underrättelse från kriminalvårdsanstalt inför permission och frigivning av intagen som meddelats besöksförbud (4728-1996)	134	1998/99:JO1
Kritik mot personal vid en kriminalvårdsanstalt för att ha avlägsnat en bild av ett vapen från en brevfrändelse innan denna överlämnades till adressaten, som var intagen i anstalten (706-1997)	136	
Kritik mot en kriminalvårdsanstalt för åtgärder i samband med granskning av ett brev från en tidigare anställd vid anstalten till en där intagen person (745-1997).....	138	
Inspektion av en kriminalvårdsanstalt med anledning av anmälningar om brott mot regler för behandlingen av intagna (4314-1997)	146	

Exekutiva ärenden

Angivande av grund för ansökan om betalningsföreläggande (3414-1996)	148
Val av delgivningsform i mål om betalningsföreläggande (2010-1997)	152
Val av form för överbringande av underrättelse enligt 6 kap. 16 § utsökningsförordningen (375-1997).....	156
Kommunicering inför beslut om ändring av utmätning av lön (842-1998)	157
Fråga om tillsynsmyndighet i konkurser på ett tillfredsställande sätt fullföljt sin uppgift att tillse att en konkurs handlagts effektivt och avslutats inom rimlig tid (3756-1996)	159
Tillsynsmyndighets åtgärder för att förmå en konkursförvaltare att inge förvaltarberättelse och halvårsberättelser (2057-1997 och 2182-1997)	161
Omfattningen av den upplysningsskyldighet som enligt 7 kap. 28 § konkurslagen åvilar tillsynsmyndigheten i konkurser (1117-1996)	165

Förvaltningsdomstolar

På JO:s initiativ företagen utredning angående handläggnings-tider hos länsrätter i skattemål, socialförsäkringsmål och biståndsmål (124-1998)	170
Fråga om länsrätts utredningsansvar i ett mål angående körkort-singripande. Även fråga om länsstyrelses handläggning av kör-kortsärende (2472-1996).....	179

Fråga om utsättande av medicinsk diagnos i domskäl (4053-1996)	184
Central statsförvaltning, arbetsmarknadsmyndigheter m.m.	
Kritik mot länsarbetsnämnd och AMS för bristande beslutsmotivering (4102-1996).....	189
Fråga huruvida en arbetslöshetskassa har varit skyldig att meddela ett formligt beslut när en medlem anses ha utträtt ur kassan till följd av försummad avgiftsbetalning (4549-1996)	194
Initiativärende: Fråga om Arbetsmarknadsstyrelsen överskridit sina befogenheter vid meddelandet av föreskrifter till 32 § lagen (1973:370) om arbetslöshetsförsäkring (658-1997)	199
Klagomål mot Sametinget – Fråga om räckvidden av JO:s tillsynskompetens (4609-1997)	202
Utlänningsärenden	
Kritik mot Polismyndigheten i Örebro län, polisområde Hallsberg, avseende ett verkställighetsärende enligt utlänningslagen (1989:529). Bl.a. fråga om polismyndigheten haft rätt att vidta åtgärder för att verkställa avvisning till annat land än det som anvisats i avvisningsbeslutet (3299-1996)	204
Kritik mot en polismyndighet för utformningen av skrivelser till enskilda personer i utlänningsärenden (3579-1996)	208
Försvaret	
På JO:s initiativ upptagen fråga om Försvarmaktens medverkan vid en TV-inspelning (3480-1997).....	212
Taxering och uppbörd samt folkbokföring	
Kommunicering och beslutsmotivering i ett folkbokföringsärende (3588-1996)	214
Kommunicering och underrättelse om beslut i ett folkbokföringsärende (1551-1997).....	216
Socialtjänst	
<i>Socialtjänstlagen (SoL)</i>	
Kritik mot en socialnämnd som debiterat avgift för kopior av handlingar avseende en slutredovisning av förvaltning av privata medel (1053-1997)	220

En socialnämnd skall inte mot en biståndsberättigads vilja betala bistånd för skulder direkt till fordringsägaren (2450-1996) .	221	1998/99:JO1
Kritik mot en socialnämnd för att den brustit i sin skyldighet att försöka motivera en man med psykiskt funktionshinder att ta emot stöd och hjälp (2452-1997)	224	
Kritik mot en stadsdelsnämnd för bl.a. dröjsmål med att inleda en utredning rörande behovet av åtgärder beträffande en 18-årig ”klottrare” (1044-1996)	228	
Kritik mot en socialsekreterare för att hon i ett biståndsärende utan fog antecknat att klienten kunde misstänkas för missbruk av läkemedel (340-1997)	232	
Allvarlig kritik mot en kommundelsnämnd för handläggningen av ett ärende rörande en 16-årig flicka som var i konflikt med sina föräldrar. Kritiken har avsett bl.a. att flickan familjehemsplacerats med stöd av reglerna i SoL trots att föräldrarna motsatt sig placeringen, att någon utredning enligt 50 § SoL inte inleddes och att nämnden inte lämnat något medgivande enligt 25 § SoL för familjehemmet att ta emot flickan (4835-1996)	235	
Fråga om en socialnämnds ansvar för att tillhandahålla social service genom social jour eller annan därmed jämförlig verksamhet (4253-1996)	243	
En socialnämnd beviljade en 19-årig yngling bistånd i form av vistelse på ett boxningsläger i Florida, USA. Två tjänstemän vid socialförvaltningen följde med på resan till USA. Kritik har riktats mot tjänstemännen för att det i det viseringsformulär som ynglingen undertecknade inför passkontrollen i USA felaktigt angavs att han inte var dömd för narkotikabrott (3398-1997)	247	
När en långvarig familjehemsplacering av ett barn upphör bör socialnämnden följa upp barnets förhållanden hos vårdnadshavaren (2865-1996)	251	
Handläggningen av ett ärende rörande misstänkt misshandel av barn. Fråga om en stadsdelsnämnd underlåtit att vidta tillräckliga åtgärder för att utreda påtalade missförhållanden och bereda barn skydd (5008-1997)	255	
<i>Lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU)</i>		
Uttalanden i samband med inspektioner av särskilda ungdomshem; omprövning av beslut om fortsatt vistelse på läsbar enhet, fråga om rätten för personal att visitera bostadsrum och fråga om rätten för personal att omhänderta och förstöra försändelser som ankommer till elev (4064-1997, 4065-1997)	262	

En kommundelsnämnd har handlagt ett ärende angående miss- tänkt sexuellt övergrepp mot en åttaårig flicka. Fråga vilket an- svar kommundelsnämnden vid sidan av polis och BUP har haft för att utredningen skulle bli så fullständig och allsidig som möjligt. Även fråga om nämnden i för stor utsträckning lagt bl.a. polisens uppfattning till grund för dels beslut att ansöka om att flickan skulle beredas vård enligt LVU, dels beslut att inskränka flickans kontakt med sina närmaste (3173-1995).....	264
Fråga om en socialnämnds skyldighet att hålla kontakt med vårdnadshavaren till ett barn som har beretts vård enligt LVU (603-1997)	279
Om ett beslut om omhändertagande enligt 6 § LVU förfallit därför att ansökan om vård inte har gjorts inom föreskriven tid, kan ett nytt beslut om omhändertagande inte fattas enbart på grund av de omständigheter som det första beslutet grundats på (4280-1996)	282
En 16-årig flicka dödades av en bror och en kusin. Fråga bl.a. om socialtjänsten brustit i sin skyldighet att se till att flickan fick erforderligt skydd (621-1997)	286
Flyttningsförbud enligt 24 § LVU är en åtgärd av temporär ka- raktär och kan inte ersätta ett omhändertagande enligt 2 § LVU (4880-1996)	294
En socialnämnd är skyldig att enligt 13 § LVU överväga beho- vet av fortsatt vård enligt LVU även när frågan är föremål för prövning av domstol. Nämnden har inte heller rätt att skjuta upp ett övervägande därför att det pågår en polisutredning som har betydelse för barnets fortsatta placering utanför hemmet (4815-1996)	296
<i>Lagen om vård av missbrukare i vissa fall (LVM)</i>	
Kritik mot ett LVM-hem för att hemmet har omhändertagit me- del från två intagna som reaktion på en inträffad skadegörelse (3112-1996)	300
Kritik har riktats mot en polismyndighet för att en kvinna om- händertagits enligt 13 § LVM trots att det inte fanns någon till- fredsställande utredning rörande hennes hälsotillstånd. Kritik har även riktats mot polismyndigheten för att den vid omhän- dertagandet utan kvinnans samtycke fotograferade förhållan- dena i hennes lägenhet (2122-1996)	304

Handläggning

Sedan länsrätten undanröjt en socialnämnds beslut att avslå en
biståndsansökan och återförvisat målet till socialnämnden, har

nämnden – trots att sökanden inte längre bodde i kommunen – varit skyldig att fatta nytt beslut angående hennes rätt till bistånd (3634-1997)	1998/99:JO1 313
En kommundelsnämnd kunde inte erbjuda barnomsorgsplats från den dag som föräldrarna hade begärt. Eftersom kommundelsförvaltningens besked härom har innefattat ett partiellt avslag på ansökan om barnomsorg, har kritik riktats mot att beslutet fattats av en tjänsteman som enligt kommundelsnämndens delegationsordning inte hade behörighet att avslå en ansökan om barnomsorg (1749-1996).....	315

Hälso- och sjukvård

Kritik mot sjukhus för bristande åtgärder enligt lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård (LPT), särskilt vad gäller grunden för utskrivning av patient som var avviken och dokumentationen av begäran om polishandräckning respektive avlysningen av begäran (3909-1996)	319
Bildande av ett kommunalförbund inom hälso- och sjukvården. Fråga om berörda kommuner och intresseorganisationer beretts skälig tid besvara remiss. Även fråga om innehållet i ett discussionsunderlag kunde anses kränka personalens meddelar- och yttrandefrihet (1717-1997)	329

Socialförsäkring

Försäkringskassas hantering av inkomna handlingar (läkarintyg) (2821-1996)	335
Utformningen av en anteckning i försäkringskassas journal (3454-1996)	336
Innehållet i en försäkringskassas akt samt fråga om kommunisering (2236-1996).....	338
Rapportering av iakttagelser om försäkrad (3901-1996).....	342
Fråga om anställds vid försäkringskassa rapportering av iakttagelser om en försäkrad (2373-1996).....	344
Kritik mot försäkringskassa för att utan utredning ha fattat ett provisoriskt beslut att hålla inne bidragsförskott efter en anonym anmälan (4359-1996)	345
Försäkringskassa har fattat beslut i ett ärende om sjukbidrag innan kommuniceringstid gått ut (2017-1997)	347
Försäkringskassa har fattat beslut i ett sjukpenningärende utan att kommunicera inhämtat material med den försäkrade. Vidare har kassan underlåtit att fatta beslut med anledning av nya	

läkarintyg avseende ytterligare sjukskrivningsperioder (2119-1997)	349	1998/99:JO1
Försäkringskassa har fattat beslut utan att avvakta viss utredning (4353-1996).....	351	
Initiativärende angående formlösa ändringar av socialförsäkringsnämnds gynnande beslut utan att tillämpa 20 kap. 10 a § lagen (1962:381) om allmän försäkring. Även fråga om Riksförsäkringsverkets tillsynsverksamhet (1747-1998)	352	
Fråga om formerna för ändring av socialförsäkringsnämnds gynnande beslut (2556-1997 och 2608-1997)	366	
Fråga om handläggningstiden mellan socialförsäkringsnämnds beslut och utfärdande av underrättelse om beslutet (4341-1997).	377	
Kritik mot försäkringskassa för att den lämnat interna anvisningar som strider mot Riksförsäkringsverkets rekommendationer (4606-1997).....	381	
Socialförsäkringsnämnd har inte angivit vilken lagregel som legat till grund för ett beslut (1185-1997)	386	
Försäkringskassa har underlåtit att fatta beslut trots att den försäkrade begärt utbetalning enligt 20 kap. 2 a § lagen (1962:381) om allmän försäkring (2882-1996)	387	
Försenade utbetalningar av föräldrapenning (612-1997)	388	

Miljö- och hälsoskydd samt djurskydd

Kritik mot miljö- och hälsoskyddsnämnd och byggnadsnämnd för passivitet i tillsynsärenden m.m. (4357-1996)	392
Statens jordbruksverks handläggning av ett ärende rörande införsel av sköldpaddor (3978-1996, 3979-1996, 320-1997)	398
Fråga om dels skyldighet att till nämnd anmäla beslut som fattats med stöd av ”vidaredelegation”, dels utformning av vitesföreläggande (458-1997).....	407

Utbildnings- och kultursektorn

Kritik mot en skolledning för brister i handläggningen av ett elevvårdsärende; bl.a. fråga om anpassad studiegång (3053-1996)	412
Kritik mot skola och hälso- och sjukvården för att anmälan inte gjorts enligt 71 § SoL när det uppdagats att en elvaårig flicka blivit gravid och genomgått abort. – Även fråga om sekretess i förhållande till vårdnadshavaren (182-1996 och 284-1996).....	417

Handläggning av ett ärende rörande disputation för doktorsexamen; fråga bl.a. om handledares närvarorätt vid betygsnämndssammanträde (468-1997)	427	1998/99:JO1
Ett på JO:s initiativ upptaget ärende med anledning av att rektor vid en skola i Landskrona kommun polisanmält en sjuårig elev (352-1998)	432	

Kyrkliga ärenden

Kritik mot en kyrkogårdsnämnd för dess handläggning av ett överklagande (160-1997)	436
--	-----

Plan- och byggnadsväsendet

Fråga om en byggnadsnämnds skyldighet att meddela beslut i ett ärende om ingripande enligt 10 kap. plan- och bygglagen (1987:10) (3276-1996)	440
Fråga om en byggnadsnämnds handläggning av dels en ansökan om förlängning av parkeringstillstånd för rörelsehindrad, dels en skrivelse med överklagande (4122-1996)	443

Överförmyndarnämnder och överförmyndare

Kritik mot en överförmyndarnämnd för brister i de administrativa rutinerna vid registrering m.m. av handlingar (372-1997)....	448
Uttalanden om skyldigheten för förordnade förmyndare, gode män och förvaltare att avge redovisning på heder och samvete (4287-1997)	451

Övriga kommunalförvaltningsärenden

Fråga om en kommunal nämnds handläggning av ärenden om tillstånd för automatspel; bl.a. fråga om nämnden medvetet tilllämpat en författningsbestämmelse felaktigt och sålunda uppträtt illojalt mot tillståndssökande (3911-1997)	453
---	-----

Offentlighet och sekretess samt yttrande- och tryckfrihet

Socialtjänst samt hälso- och sjukvård

Sjukhus har tillåtit ett TV-bolag att filma verksamheten vid akutmottagningen. Fråga bl.a. om patienternas integritetsskydd trätts för när genom inspelningarna (4495-1996)	458
Föräldrars rätt att bestämma i frågor som rör ett barns personliga angelägenheter samt rätt att få del av en patientjournal rör	

rande barnet. – Fråga om tillämpningen av 7 kap. 1 § och 14 kap. 4 § andra stycket sekretesslagen (571-1997).....	464	1998/99:JO1
Sjukhusledningen vid Ängelholms sjukhus har tagit bort och låtit förstöra protestlistor som lagts ut inom sjukhuset; fråga om åtgärden inneburit kränkning av yttrandefriheten (774-1997).....	473	
Initiativärende: Kritik mot en socialnämnd för utlämnande av sekretessbelagda handlingar och för ändringar i originalhandlingar (1161-1997).....	474	
Kritik mot en socialnämnd för att den skickat ett avslagsbeslut beträffande en framställning om att få ta del av allmänna handlingar mot postförskott (2053-1997).....	480	
Fråga om ledamöterna i en politisk nämnd (direktion för Piteå sjukvårdsdistrikt) kunnat träffa överenskommelse om att inskränka meddelarfriheten enligt tryckfrihetsförordningen (TF) (3565-1997)	481	
Dröjsmål med utlämnande av kopia av allmän handling; fråga om räckvidden av en fullmakt för ombud att ta del av handlingar rörande huvudmannen (4833-1997).....	483	

Övriga områden

Stockholms tingsrätts handläggning med anledning av att handlingar, det s.k. Materialet eller scientologibibeln, vilka till sitt innehåll överensstämde med handlingar som omfattades av sekretess i ett pågående mål, gavs in till tingsrätten som en bilaga till en framställning om att få ut handlingar i målet (4085-1996)	485
Initiativärende rörande hinder mot spridning av tryckt skrift (4028-1997)	496
Skolmyndighet, hos vilken enskild begärt en kopia av en allmän och offentlig handling, har översänt sökandens namn till annan myndighet. – Fråga om myndigheten dämed kränkt sökandens rätt till anonymitet enligt 2 kap. 14 § tryckfrihetsförordningen (TF) (2140-1997)	499
Kritik mot skola för utlämnande av felaktig personuppgift. Vid förfrågan om adressuppgift för en anställd vid skolan har uppgift rörande annan anställd med samma förnamn men annat efternamn lämnats ut (2206-1997)	501
Handlingar som hos skolförvaltning begärts utlämnade har förstörts innan den som begärt dem utlämnade fått ett formellt avslagsbeslut och därigenom beretts möjlighet till överprövning (2896-1997)	503

En försäkringskassas lokalkontor har under en tid försummat att tömma sin brevlåda. Även fråga om hur de i brevlådan anträffade handlingarna har ankomststämplat (3479-1997)	505	1998/99:JO1
Försäkringskassa har vägrat att lämna ut en ej undertecknad handling (utlåtande av försäkringsläkare) (2898-1996)	508	
Försäkringskassas handläggning av en begäran att få uppgifter om ledamöter i socialförsäkringsnämnd (3307-1997).....	509	
Företrädare för försäkringskassa har efterfrågat namn och personnummer på personer som begärt att få ta del av kassans diarium (4157-1996)	513	
Tjänsteman vid kronofogdemyndighet har lämnat ut uppgift om att en gäldenär var hivsmittad. Ifrågasatt brott mot tystnadsplikt (4555-1997)	515	
Försäkringskassa har kritiserats för att den i ett rehabiliteringsärende utan samtycke från den försäkrade lämnat ut medicinsk information till dennes arbetsgivare (3474-96)	517	
Kritik mot en kriminalvårdsanstalt för handläggningen av en begäran från en intagen om dels ett utdrag enligt 10 § datalagen (1973:289), dels kopia av den intagnes behandlingsjournal (2586-1996)	519	
Ifrågasatt inskränkning av rättigheter enligt yttrandefrihetsgrundlagen för intagna i kriminalvårdsanstalt (662-1997)	521	
Allvarlig kritik mot en miljöskyddsnämnd för brister i handläggningen av en begäran om att få ta del av handlingar (3422-1997)	525	
Frågor om registrering och utlämnande av allmänna handlingar; bl.a. utlämnande av anbud och återsändande av dessa till anbudsgivare. – Några anmälningar mot Nyköpings kommun m.fl. med anknytning till försäljningen av Nyköping Energi AB (NEAB) (716-1996, 3629-1996, 3880-1996)	529	
Fråga om ett folkbibliotek ägt vägra låna ut vissa böcker till en person med hänsyn till dennas syfte med lånet (3622-1996).....	534	
Fråga om Arbetsmarknadsstyrelsens och länsarbetsnämndernas rutiner för hantering av inkomna anmälningar om lediga arbeten m.m. uppfyller offentlighetsprincipens krav (2882-1995)	539	
Övrigt		
Remissvar över betänkandet (SOU 1997:57) I medborgarnas tjänst – en samlad förvaltningspolitik för staten (2393-1997)	546	

Bilagor

1998/99:JO1

Instruktion för Riksdagens ombudsmän	552
Arbetsordning för riksdagens ombudsmannaexpedition	557
Personalorganisationen	563
Sakregister	564
Summary in English	626

Till RIKSDAGEN

1998/99:JO1

Riksdagens ombudsmän överlämnar härmed enligt 11 § lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän (fortsättningsvis benämnd instruktionen) ämbetsberättelse för tiden den 1 juli 1997–den 30 juni 1998.

1 Organisationen m.m.

1.1 Ansvarsområdenas avgränsning

Genom beslut av chefsjustitieombudsmannen den 27 oktober 1997 ändrades bilagan till 1 § arbetsordningen för Riksdagens ombudsmannaexpedition så, att tillsynen över fastighetsdomstolar, arrendenämnder och hyresnämnder samt över vattendomstolars tillämpning av vattenlagen fördes över från ansvarsområde 4 till ansvarsområde 1 enligt arbetsordningen.

1.2 Val av JO resp. ställföreträdande ombudsman

Riksdagen valde den 18 december 1997 *Kerstin André* att vara justitieombudsman fr.o.m. den 1 mars 1998 till dess att nytt val genomförts under fjärde året därefter. Kerstin André övertog vid sitt tillträde ansvarsområde 3 enligt arbetsordningen.

Riksdagen omvalde den 13 maj 1998 *Jan Pennlöv* att vara justitieombudsman fr.o.m. dagen för valet till dess att nytt val genomförts under fjärde året därefter.

Riksdagen omvalde den 18 december 1997 *Gunnel Norell Söderblom* att vara ställföreträdande ombudsman under en period av två år fr.o.m. den 1 januari 1998.

1.3 Ställföreträdande ombudsmännens tjänstgöring

Stf ombudsmannen Leif Ekberg tjänstgjorde under tiden den 1 september 1997–den 28 februari 1998 med ansvar för ansvarsområde 3 enligt arbetsordningen. Vidare har Leif Ekberg varit förordnad att handlägga och avgöra ärenden inom ansvarsområde 3 under tiden den 1 mars–den 30 april 1998, den 4–den 7 maj 1998 samt den 26 juni 1998.

Stf ombudsmannen Gunnel Norell Söderblom har varit förordnad att handlägga och avgöra ärenden, huvudsakligen inom ansvarsområde 3, den 16–den 19 september, den 22–den 25 september, den 29–den 30 september och den 10–den 12 december 1997 samt den 18–den 20 februari och den 28 maj 1998. Vidare har hon varit förordnad att tjänstgöra under tiden den 20–den 24 april 1998 för att inom ramen för ett av Sveriges ambassad i Colombo och av Sida i samarbete med lankesiska myndigheter organiserat projekt besöka den parlamentariska ombudsmannen, justitieministern och vissa myndigheter i Sri Lanka.

1.4. Ny anställningsform vid ombudsmannaexpeditionen

1998/99:JO1

Efter riksdagens godkännande har en ny anställningstyp införts för handläggande tjänstemän vid ombudsmannaexpeditionen, nämligen anställning tills vidare som *områdesansvarig föredragande*. Under verksamhetsåret har en person, som tidigare varit anställd som rättssakkunnig föredragande med tidsbegränsat förordnande, erhållit anställning av den nya typen.

1.5 Vissa ändringar i instruktionen

6 § tredje stycket och 7 § första stycket instruktionen har ändrats genom lag (1998:540) som träder i kraft den 1 januari 1999. Det är fråga om en följdändring till vissa ändringar i hälso- och sjukvårdslagstiftningen, som innebär att ett prøvotidsinstitut har införts i reglerna om disciplinära åtgärder mot legitimerade yrkesutövare som visat oskicklighet.

1.6 Bilagor

Instruktionen i aktuell lydelse den 30 juni 1998 finns intagen som bilaga 1.

Arbetsordningen i aktuell lydelse den 30 juni 1998 finns intagen som bilaga 2.

En redogörelse för personalorganisationen under verksamhetsåret finns i bilaga 3.

2 Verksamheten

2.1 Totalstatistiken

Balansläget

Ingående balans		1 090
Nya ärenden		
Remisser och andra skrivelser från myndigheter	49	
Klagomål och andra framställningar från enskilda	4 836	
Initiativärenden med anledning av inspektioner	56	
Initiativärenden på grund av uppgifter i massmedia m.m.	62	
		5 003
Summa balanserade och nya ärenden		6 093
Avslutade ärenden		4 969
Utgående balans		1 124

Under perioden nyregistrerades 5 003 ärenden, en ökning med 99 (2 %) i förhållande till verksamhetsåret 1996/97. Antalet är det näst högsta någonsin. Antalet nya inspektions- eller andra initiativärenden var 118, en ökning med 54 jämfört med föregående verksamhetsårs siffra, som på grund av speciella omständigheter var osedvanligt låg. 49 ärenden föranleddes av remisser –

huvudsakligen från Regeringskansliet –, en minskning med 16. Klagomåls- 1998/99:JO1
 ärendena uppgick till 4 836, vilket innebär en uppgång med 61 (1,3 %) sedan
 1996/97.

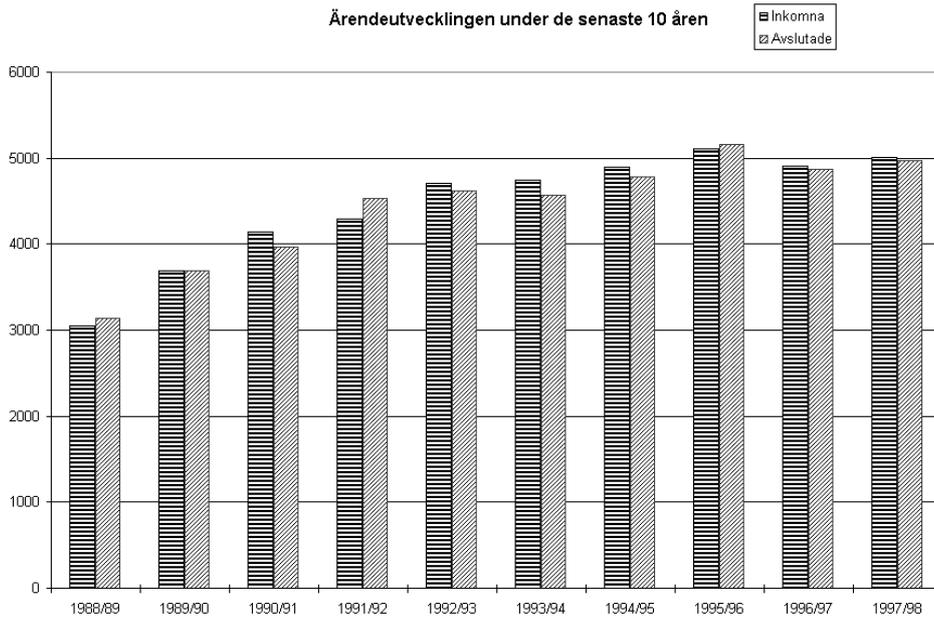
Antalet avgjorda ärenden uppgick till 4 969, vilket innebär en ökning med
 95 eller 1,9 % från föregående års nivå. Av de avslutade ärendena var 4 839
 klagomålsärenden, 50 remissärenden och 80 inspektions- eller andra initia-
 tivärenden.

De oavgjorda ärendena i balans var vid verksamhetsårets slut 1 124. Detta
 betyder att balansen – trots den ökade ärendeavverkningen – under året vuxit
 med 34 ärenden (3,1 %).

Anmälnings- och initiativärenden den 1 juli 1986 –den 30 juni 1998

År	Klagoärenden och remisser	Initiativärenden
1986/87	2 937	84
1987/88	2 836	136
1988/89	2 891	163
1989/90	3 512	176
1990/91	3 883	260
1991/92	4 076	213
1992/93	4 468	233
1993/94	4 634	107
1994/95	4 764	127
1995/96	4 990	125
1996/97	4 840	64
1997/98	4 885	118

1998/99:JO1



Månadsöversikt över ärendena under verksamhetsåret

Månad	Nya	Avslutade	Balans
Juli	307	175	1 222
Augusti	350	439	1 133
September	437	477	1 093
Oktober	507	481	1 119
November	477	467	1 129
December	380	351	1 158
Januari	422	440	1 140
Februari	396	449	1 087
Mars	461	451	1 097
April	436	439	1 094
Maj	404	437	1 061
Juni	426	363	1 124
Summa	5 003	4 969	

Tablå över utgången i de under tiden den 1 juli 1997–den 30 juni 1998 1998/99:JO1
avgjorda inspektions- och övriga initiativärendena

Sakområde	Avgjorda utan slutlig anledning till kritik	Erinran eller annan kritik	Åtal eller anmälan för disciplinär bestraffning	Överlämnande till annan myndighet enligt 18 § instruktionen	Framställning till riksdagen eller regeringen	Summa ärenden
Domstolsväsendet	7	9	1	–	–	17
Åklagarväsendet	1	1	–	–	–	2
Polisväsendet	4	5	–	–	–	9
Försvarsväsendet	2	1	–	–	–	3
Kriminalvård	2	3	–	–	–	5
Socialtjänst	1	8	–	–	–	9
Hälsa- och sjukvård	1	–	–	1	–	2
Allmän försäkring	2	3	–	–	2	7
Exekutionsväsendet	1	1	–	–	–	2
Utbildning och kultur	4	3	–	1	–	8
Tullväsendet	1	–	–	–	–	1
Miljö- och hälso- skydd, djurskydd, m.m.	–	1	–	–	1	2
Plan- och byggnads- väsendet	–	1	–	–	–	1
Länsstyrelserna	–	1	–	–	–	1
Länsarbetsnämnderna m.m.	–	2	–	1	1	4
Överförmyndarväsendet	1	2	–	–	–	3
Utrikesförvaltning	–	1	–	–	–	1
Kommunal självstyrelse	–	1	–	–	–	1
Offentlighet, sekretess, yttrandefrihet	1	1	–	–	–	2
Summa ärenden	28	44	1	3	4	80

Tablå över utgången i de under tiden den 1 juli 1997–den 30 juni 1998 1998/99:JO1
avgjorda klagomålsärendena

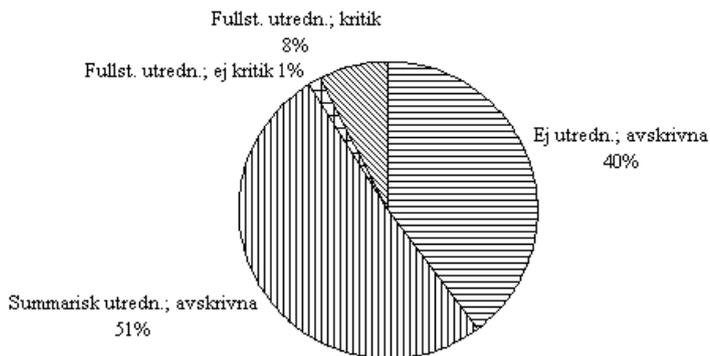
Sakområde	Avvisning eller av- görande utan särskild utredning	Överlämn- de enligt 18 § in- struktionen	Avgjorda efter ut- redning; ingen kritik	Erinran eller annan kritik; vägledande uttalanden	Åtal eller anmälan för disciplinär åtgärd	Förunder sökning inledd; nedlagd utan att åtal väckts	Summa ärenden
Allmänna domstolar	63	–	174	14	–	–	251
Förvaltningsdom- stolar	81	–	45	6	–	–	132
Åklagarväsendet	58	6	122	21	–	1	208
Polisväsendet	228	16	254	33	1	1	533
Försväsendet	17	–	4	3	–	–	24
Kriminalvård	217	2	159	32	–	–	410
Socialtjänst	281	15	470	97	–	–	863
Hälsa- och sjukvård	116	7	86	13	–	–	222
Allmän försäkring	213	–	116	60	–	–	389
Arbetsmarknad m.m.	63	4	33	13	–	–	113
Plan- och bygg- nadsväsendet	88	–	13	10	–	–	111
Exekutionsväsen- det	69	–	55	16	–	1	141
Kommunal själv- styrelse	51	1	9	8	–	–	69
Väg- och kommu- nikationsväsendet	79	1	20	10	–	–	110
Beskattnings-, folk- bokföring, tull	85	1	65	20	–	–	171
Utbildning och kultur	59	2	97	19	–	–	177
Kyrkoärenden	7	–	6	1	–	–	14
Överförmyndar- väsendet	13	–	9	2	–	–	24
Jordbruk, djur- skydd, miljö- och hälsoskydd m.m.	74	–	41	19	–	–	134
Utlänningsärenden	57	–	35	7	–	–	99
Övriga länsstyre- lseärenden, serve- ringstillstånd, spel	36	–	7	7	–	–	50
Tjänstemanna- ärenden	72	–	16	9	–	–	97
Yttrandefrihet; offentlighet och sekretess	115	2	107	92	–	–	316
Övrig förvaltning	65	–	17	8	–	–	90
Frågor utom kom- petensområdet; oklara yrkanden	91	–	–	–	–	–	91
Summa ärenden	2 298	57	1 960	520	1	3	4 839

1998/99:JO1

**Besluten i anmälings- och initiativärenden inom hela tillsynsområdet;
Totalt 4.919 beslut**

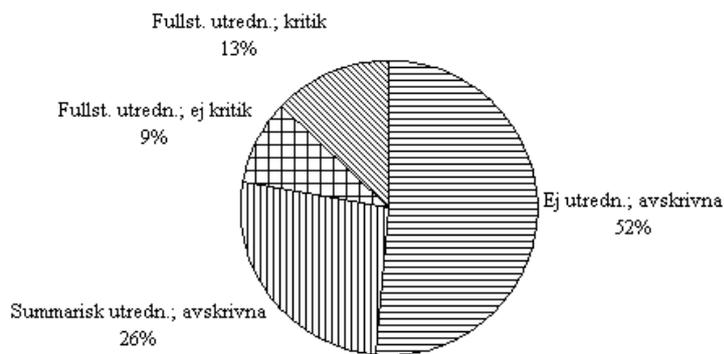


Besluten inom ansvarsområde 1; Totalt 1.151 beslut. Omfattar allmänna domstolar, åklagarväsendet och polisväsendet samt klagomål utom JO:s tillsyn

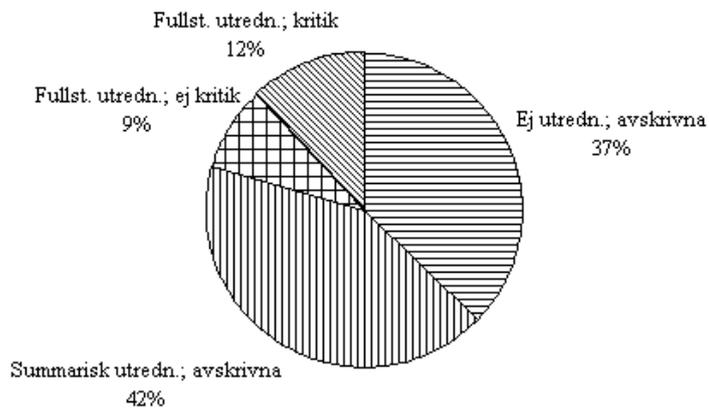


1998/99:JO1

Besluten inom ansvarsområde 2; Totalt 1.232 beslut. Omfattar kriminalvård, skatte-, tull- och kronofogdemyndigheter, allmän försäkring, försvaret och överförmyndarväsendet

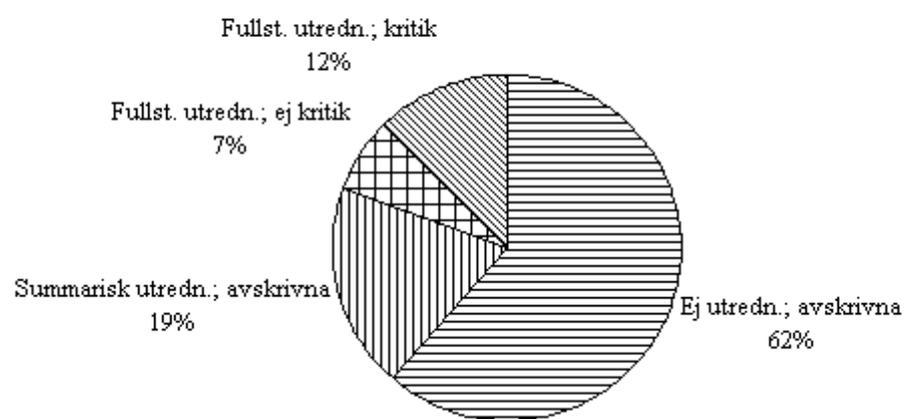


Besluten inom ansvarsområde 3; Totalt 1.446 beslut. Omfattar socialtjänst, hälso- och sjukvård samt utbildningsväsendet



1998/99:JO1

Besluten inom ansvarsområde 4; Totalt 1.090 beslut. Omfattar förvaltningsdomstolar samt statliga och kommunala myndigheter som ej ingår i ansvarsområde 1, 2 eller 3



2.2 Besvarande av remisser

1998/99:JO1

Riksdagens ombudsmän har besvarat 50 remisser från olika departement inom Regeringskansliet.

ChefsJO Eklundh har yttrat sig till

- 1) Justitiedepartementet över departementspromemorian (Ds 1997:25) Jurymedverkan och fallet Holm
- 2) Justitiedepartementet över departementspromemorian (Ds 1997:32) Påföljder för unga lagöverträdare
- 3) Justitiedepartementet över betänkandet (SOU 1996:185) Straffansvarets gränser, del A och B
- 4) Justitiedepartementet över betänkandet (SOU 1997:65) Polisens register
- 5) Justitiedepartementet över promemorian Några frågor om tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens territoriella tillämpningsområde
- 6) Justitiedepartementet över Justitiekanslerns promemoria om vissa tillämpningsproblem rörande främst yttrandefrihetsgrundlagen
- 7) Finansdepartementet över betänkandet (SOU 1997:57) I medborgarnas tjänst – En samlad förvaltningspolitik för staten
- 8) Justitiedepartementet över Domstolsverkets rapport 1997:3 Förbättrat tillträdesskydd till domstolslokaler
- 9) Justitiedepartementet över ett förslag från Rikspolisstyrelsen rörande ändring i förordningen (1958:272) om tjänstekort
- 10) Justitiedepartementet över betänkandet (SOU 1997:111) Branschsanering – och andra metoder mot ekobrott
- 11) Justitiedepartementet över betänkandet (SOU 1997:127) Straffansvar för juridiska personer, del A och B
- 12) Justitiedepartementet över en promemoria med utkast till lagrådsremiss angående behandlingen av häktade
- 13) Justitiedepartementet över ett förslag till författningsändringar för att möjliggöra kriminalvårdens medverkan vid omhändertagande av personer enligt lagen (1976:511) om omhändertagande av berusade personer m.m. och enligt polislagen (1984:387)
- 14) Justitiedepartementet över promemorian (JU 97/6948) Husrannsakan hos vissa MC-klubbar m.m.
- 15) Justitiedepartementet över departementspromemorian (Ds 1998:1) Sveriges tillträde till bedrägerikonventionen
- 16) Finansdepartementet över betänkandet (SOU 1998:9) Integritet, Effektivitet, Skattebrott
- 17) Utrikesdepartementet över promemorian Förbud mot antipersonella minor – Sveriges tillträde till konventionen om förbud mot användning, lagring, produktion och överföring av antipersonella minor (truppminor) samt om deras förstörelse
- 18) Riksdagens lagutskott över propositionen (1997/98:105) Det allmännas skadeståndsansvar jämte de med anledning av propositionen väckta motionerna
- 19) Justitiedepartementet över departementspromemorian (Ds 1998:29) Korruption – svenskt tillträde till vissa internationella konventioner m.m.

20) Justitiedepartementet i anledning av en inbjudan till hearing om 1998/99:JO1 psykiskt störda lagöverträdare.

JO Pennlöv har yttrat sig till

- 1) Finansdepartementet över betänkandet (SOU 1997:77) Uppföljning av inkomstskattelagen
- 2) Socialdepartementet över betänkandet (SOU 1997:72) En lag om socialförsäkringar
- 3) Försvarsdepartementet över betänkandet (SOU 1997:101) Behandling av personuppgifter om totalförsvarspliktiga
- 4) Finansdepartementet över betänkandet (SOU 1997:86) Punktskattekontroll av alkohol, tobak och mineralolja m.m.
- 5) Socialdepartementet i anledning av en inbjudan till hearing om socialförsäkringsnämnderna
- 6) Finansdepartementet över en framställning från Riksskatteverket om ändring i taxeringslagen (1990:324) m.fl. lagar
- 7) Justitiedepartementet över ett utkast till lagrådsremiss om ändringar i kriminalvårdslagstiftningen m.m.

JO Lavin har yttrat sig till

- 1) Kulturdepartementet över betänkandena (SOU 1997:42) Begravningsverksamheten, (SOU 1997:43) Den kulturhistoriskt värdefulla kyrkliga egendomen och de kyrkliga arkiven, (SOU 1997:44) Svenska kyrkans personal, (SOU 1997:45) Stöd, skatter och finansiering samt (SOU 1997:46) Statlig medverkan vid avgiftsfinansiering
- 2) Justitiedepartementet över departementspromemorian (Ds 1997:29) Fortsatt översyn av förvaltningsprocessen – En ny princip för prövning i förvaltningsdomstol m.m.
- 3) Utrikesdepartementet över departementspromemorian (Ds 1997:42) Utlänningar i en massflyktsituation – sociala rättigheter m.m.
- 4) Miljödepartementet över departementspromemorian (Ds 1997:41) Sekretess för vissa uppgifter hos uppdragsmyndigheter
- 5) Justitiedepartementet över Statskontorets promemoria Konsekvensanalys av Datalagskommitténs betänkande SOU 1997:39
- 6) Justitiedepartementet över departementspromemorian (Ds 1997:45) Några frågor om brottsskadeersättning
- 7) Utrikesdepartementet över betänkandet (SOU 1997:67) Återkallelse av uppehållstillstånd
- 8) Miljödepartementet över betänkandet (SOU 1997:32) Följdlagstiftning till miljöbalken
- 9) Utrikesdepartementet över betänkandet (SOU 1997:128) Verkställighet och kontroll i utlänningsärenden samt över Statens invandrarverks skrivelse 1997-09-01 om gränskontroll
- 10) Utrikesdepartementet över departementspromemorian (Ds 1997:64) Amsterdamfördraget – EU:s regeringskonferens 1996–1997
- 11) Finansdepartementet över betänkandet (SOU 1997:146) Grunddata – i samhällets tjänst
- 12) Inrikesdepartementet över betänkandet (SOU 1997:174) Räkna med mångfald! Förslag till lag mot etnisk diskriminering i arbetslivet m.m.

13) Justitiedepartementet över departementspromemorian (Ds 1997:82) Ett rättsligt skydd för beteckningen ”Svensk författningssamling” 1998/99:JO1

14) Inrikesdepartementet över betänkandet (SOU 1997:162) Medborgarskap och identitet

15) Socialdepartementet över betänkandet (SOU 1998:8) Marknadsföring av alkoholdrycker och Systembolagets produkturval

16) Kommunikationsdepartementet över departementspromemorian (Ds 1998:14) Digitala signaturer – en teknisk och juridisk översikt

17) Justitiedepartementet över departementspromemorian (Ds 1998:10) Ett offentligt rättsinformationssystem.

JO André har yttrat sig till

1) Socialdepartementet över departementspromemorian (Ds 1997:70) Kontroll av syntetiska droger m.m.

2) Socialdepartementet över Statens institutionsstyrelsens skrivelse rörande lagreglering av användning av drogkontroller inom tvångsvården

3) Socialdepartementet över betänkandet (SOU 1998:32) Rättssäkerhet, vårdbehov och samhällsskydd vid psykiatrisk tvångsvård.

Stf. ombudsmannen Ekberg har yttrat sig till

1) Socialdepartementet över betänkandet (SOU 1997:116) Barnets bästa i främsta rummet – FN:s konvention om barnets rättigheter förverkligas i Sverige

2) Socialdepartementet över betänkandet (SOU 1997:119) En tydligare roll för hälso- och sjukvården i folkhälsoarbetet

3) Socialdepartementet över betänkandet (SOU 1997:154) Patienten har rätt.

2.3 Framställningar och överlämnande av beslut till riksdagen respektive regeringen

JO Pennlöv har efter samråd med chefsJO Eklundh gjort en framställning till regeringen (Socialdepartementet) om författningsändring med stöd av 4 § instruktionen. Framställningen föranleddes av iakttagelser vid en inspektion av en försäkringskassa och rörde de enligt JO:s uppfattning alltför långtgående kraven på delgivning av meddelanden enligt 13 och 14 §§ lagen (1996:1030) om underhållsstöd (dnr 3788-1997).

JO Pennlöv har efter samråd med chefsJO Eklundh gjort en framställning till regeringen (Socialdepartementet) och socialförsäkringsutskottet med stöd av 4 § instruktionen. I framställningen väcktes frågan om översyn av vissa regler i lagen (1962:381) om allmän försäkring i anledning av iakttagelserna i ett tillsynsärende rörande formlösa ändringar av socialförsäkringsnämnders gynnande beslut, Riksförsäkringsverkets tillsynsverksamhet m.m., se s. 352.

JO Lavin har genom en framställning till regeringen (Arbetsmarknadsdepartementet) med stöd av 4 § instruktionen väckt frågan om en eventuell ändring av föreskrifterna i 47 § lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring och 24 § förordningen (1997:835) om arbetslöshetsförsäkring, se s. 199.

JO Lavin har efter samråd med chefsJO Eklundh gjort en framställning till regeringen (Jordbruksdepartementet) i anledning av vissa iakttagelser vid en

inspektion av Statens jordbruksverk avseende provisoriska utbetalningar a conto av ersättningar enligt epizootilagen (1980:369) och epizootiförordningen (1980:371) (dnr1772-1998). 1998/99:JO1

18 beslut har överlämnats till riksdagsutskott, departement eller myndigheter.

ChefsJO Eklundh har överlämnat

1) till justitieutskottet och Justitiedepartementet ett beslut rörande förmansprövning på distans vid omhändertagande enligt lagen (1976:511) om omhändertagande av berusade personer, se s. 116.

2) till Kommunikationsdepartementet och Rikspolisstyrelsen ett beslut rörande felaktig registrering i körkortsregistret avseende omhändertagande enligt lagen (1976:511) om omhändertagande av berusade personer (dnr 4323-1996).

JO Pennlöv har överlämnat

1) till Justitiedepartementet ett beslut angående utebliven underrättelse från kriminalvårdsanstalt inför permission och frigivning av en intagen som meddelats besöksförbud, se s. 134.

2) till socialförsäkringsutskottet och Socialdepartementet ett beslut rörande allmän försäkringskassas försenade utbetalningar av föräldrapenning, se s. 388.

3) till socialförsäkringsutskottet och Socialdepartementet ett beslut rörande allmän försäkringskassas dröjsmål med utbetalning av föräldrapenning (dnr 1320-1997)

4) till socialförsäkringsutskottet och Socialdepartementet ett beslut angående socialförsäkringsnämnds ändring av tidigare fattade gynnande beslut m.m. se s. 366.

5) till socialförsäkringsutskottet och Socialdepartementet ett beslut rörande en försäkringskassetjänstemans vägran att registrera en anmälan om tillfällig föräldrapenning (dnr 3611-1997)

6) till socialförsäkringsutskottet och Socialdepartementet ett beslut angående lång handläggningstid mellan en socialförsäkringsnämnds beslut och försäkringskassans utsändande av beslutsunderrättelse, se s. 377.

7) till socialförsäkringsutskottet och Socialdepartementet ett beslut angående en försäkringskassas tillämpning av regler om utbyte av sjukpenning mot sjukbidrag/förtidspension samt bristande efterlevnad av Riksförsäkringsverkets rekommendationer, se s. 381.

8) till Riksskatteverket ett beslut rörande en kronofogdemyndighets rutiner i samband med beslut att tillgripa delgivning genom stämmningsman, se s. 152.

JO André har överlämnat

1) till Utbildningsdepartementet, Utredningen för översyn av Centrala studiestödsnämnden, två beslut rörande långa handläggningstider och bristande tillgänglighet m.m. vid Centrala studiestödsnämnden (dnr 769-1997 och 487-1998 samt 3437-1997)

- 2) till Utbildningsdepartementet, Utredningen för översyn av Centrala studiestödsnämnden, ett beslut rörande långsam handläggning och bristande tillgänglighet vid Centrala studiestödsnämnden (dnr 2840-1997)
- 3) till Utbildningsdepartementet, Utredningen för översyn av Centrala studiestödsnämnden, ett beslut rörande bristande tillgänglighet hos Centrala studiestödsnämnden m.m. (dnr 2879-1997)
- 4) till Utbildningsdepartementet, Utredningen för översyn av Centrala studiestödsnämnden, ett beslut rörande långsam handläggning av ett studiemedelsärende (dnr 4691-1997)
- 5) till Utbildningsdepartementet, Utredningen för översyn av Centrala studiestödsnämnden, ett beslut rörande bristfällig handläggning i olika hänseenden av studiemedelsärenden (dnr 1114-1998, 1115-1998, 1144-1998 och 1410-1998).

Stf. ombudsmannen Norell Söderblom har överlämnat

till Socialdepartementet och Skolverket ett beslut rörande det sätt på vilket skolan resp. hälso- och sjukvården i ett visst fall handlagt sin anmälnings-skyldighet enligt 71 § socialtjänstlagen (1980:620), se s. 417.

Stf. ombudsmannen Ekberg har överlämnat

till Socialstyrelsen ett beslut angående hanteringen vid ett sjukhus av ett ärende i vilket polishandräkning begärts för eftersökning av en efterlyst patient, se s. 319.

2.4 Åtal, anmälningar för vidtagande av disciplinär åtgärd, överlämnande av klagomål till annan myndighet m.m.

ChefsJO Eklundh har under verksamhetsåret väckt åtal mot en f.d. rådman för tjänstefel (handläggning i 21 olika fall av tvistemål i strid med föreskrifter i rättegångsbalken).

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

Med stöd av 18 § instruktionen har 3 initiativärenden och 57 klagomålsärenden lämnats över till annan tillsynsmyndighet för prövning och avgörande. (Motsvarande antal under verksamhetsåret 1996/97 var 40 klagomålsärenden.) Av de ärenden som överlämnats tillhörde 23 ansvarsområde 1, 3 ansvarsområde 2, 27 ansvarsområde 3 och 7 ansvarsområde 4 enligt arbetsordningen.

2.5 Inspektioner samt besök hos myndigheter

ChefsJO Eklundh har inspekterat Köpings tingsrätt, Åklagarmyndigheten i Stockholm, 6:e åklagarkammaren samt Polismyndigheten i Stockholms län vid två tillfällen (specialkommissionen samt enheten för interna utredningar); *byråchefen Kristina Boutz* har på chefsJO Eklundhs uppdrag genomfört inspektion vid Västerviks tingsrätt. Inspektionerna har omfattat sammanlagt 10 dagar.

JO Pennlöv har inspekterat Södermanlandsbrigaden MekB 10, Lapplands jägarregemente I 22/Fo 66, Kriminalvårdsanstalten Malmö, Kriminalvårds-

anstalten Tidaholm, Kriminalvårdsanstalten Borås, Gävleborgs läns allmänna försäkringskassa, Jämtlands läns allmänna försäkringskassa, Kronofogdemyndigheten i Kalmar, Överförmyndarnämnden i Helsingborgs kommun, Överförmyndarnämnden i Stockholms kommun samt Överförmyndaren i Lomma kommun. Inspektionerna har omfattat sammanlagt 17 ½ dagar.

JO Lavin har inspekterat Statens jordbruksverk, Länsstyrelsen i Jämtlands län, Länsrätten i Östergötlands län, Länsrätten i Västernorrlands län, Byggnadsnämnden i Borås kommun samt Miljöskyddsnämnden i Borås kommun.

Inspektionerna har omfattat sammanlagt 14 dagar.

JO André har besökt Socialstyrelsen (verksledningen i Stockholm). Besöket omfattade ½ dag.

Stf. ombudsmannen Ekberg har inspekterat Socialnämnden i Mölndals kommun, Nämnden för individärenden i Mölndals kommun samt Statens institutionsstyrelses särskilda ungdomshem Gräskärr, Villa Ljungbacken, Eken och Fagared. Inspektionerna har omfattat sammanlagt 3 dagar.

Totalt har 45 dagar ägnats åt inspektioner och myndighetsbesök (föregående verksamhetsår 35 dagar).

2.6 Samråd med riksdagens konstitutionsutskott m.m.

I samband med överlämnandet till riksdagen av ämbetsberättelsen 1997/98 besökte *ChefsJO Eklundh*, *JO Pennlöv*, *JO Lavin*, *stf. ombudsmännen Norell Söderblom* och *Ekberg* samt *kanslichefen Swanström* den 20 november 1997 konstitutionsutskottet och informerade dess ledamöter om ämbetsberättelsens innehåll och i övrigt om verksamheten under 1996/97 samt besvarade ledamöternas frågor.

Två tjänstemän vid konstitutionsutskottets kansli besökte ombudsmanexpeditionen den 11 november 1997 för att orientera sig om verksamheten och arbetsläget.

Vid ett möte den 12 mars 1998 diskuterade *ChefsJO Eklundh*, *JO Pennlöv*, *JO Lavin*, *JO André* och *stf. ombudsmannen Ekberg* med KU:s ordförande och ytterligare en ledamot av utskottet angelägenheter av gemensamt intresse. KU:s och JO:s kanslichefer deltog i mötet.

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

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

ChefsJO Eklundh föreläste vid Polishögskolan den 29 september 1997, den 3 februari 1998, den 25 mars 1998 samt den 6 april 1998, vid det sistnämnda tillfället för en delegation av borgmästare, åklagare och polischefer från Nederländerna. Vidare föreläste han vid av SIPU arrangerade seminarier och kurser den 13 november 1997 (förvaltningsutveckling), den 27 november 1997 (för ryska parlamentariker) och den 20 april 1998. Han medverkade vid seminarier anordnade av Raoul Wallenberg Institute i Lund den 18 november

1997 (deltagare från Zambia), den 26 november 1997 (deltagare från Kina), den 31 mars 1998 (deltagare från Uganda) den 29 april 1998 (deltagare från Central- och Latinamerika, Asien och Afrika) samt den 28 maj 1998. Han höll föredrag vid Tidningsutgivarnas utgivarforum i Solna den 8 oktober 1997 och hos Stiftelsen Uppsalajuristernas kontaktdag i Uppsala den 12 november 1997 samt deltog i ett domarmöte i Malmö den 30 september 1997, ett lunchmöte med Kommittén för utvecklingssamarbete på rättsområdet (KUR) den 10 oktober 1997 och ett av Institutet för rättsvetenskaplig forskning anordnat symposium i Saltsjöbaden den 29 oktober 1997.

JO Pennlöv föreläste vid en av SIPU anordnad kurs för tjänstemän vid Uppsala läns allmänna försäkringskassa den 28 oktober 1997.

JO Lavin föreläste vid Lunds universitet den 30 oktober 1997 och den 15 april 1998 om JO, förvaltningsrätten och rättssäkerheten, hos Juridiska föreningen i Lund den 18 mars 1998 om JO och andra juristroller, vid Umeå universitet den 14 november 1997 om Det rättspolitiska klimatet i Sverige, vid Stockholms universitet den 10 februari 1998 över ämnet JO om förvaltningsprocessen, hos Föreningen Sveriges Bygglovsgrenskare och Byggnadsnämndssekreterare den 26 september 1997 över ämnet JO om kommunernas byggnadsväsende, vid Västmanlands kommunförbunds konferens i Köping den 11 mars 1998 om Yttrandefrihet och meddelarfrihet – ett tillsynsperspektiv samt hos Svenska avdelningen av Internationella Juristkommissionen den 6 maj 1998 om Ombudsmannaroller. Vidare föreläste han över ämnet ”Juridik och språk går hand i hand” vid av Klarspraksgruppen anordnade språkvårdsdagar i Mariestad den 17 september 1997, i Jönköping den 13 oktober 1997 och i Malmö den 27 mars 1998. Han deltog även i ett av Riksförsäkringsverket anordnat seminarium den 23 mars 1998 om Likformig rättstillämpning och i Fakulteternas symposium för rektor Stig Strömholm vid Uppsala universitet den 12 maj 1998 över ämnet ”Politik och juridik. Grundlagen inför 2000-talet”.

JO André tog den 20 april 1998 emot ett besök av Barnombudsmannen (BO) för diskussion om frågor av gemensamt intresse.

Ombudsmännen har dessutom deltagit i möten för information och utbyte av erfarenheter med Konsumentombudsmannen, Jämställdhetsombudsmannen, Diskrimineringsombudsmannen, Barnombudsmannen, Handikappombudsmannen och Pressombudsmannen dels den 3 oktober 1997, dels den 2 april 1998.

3 Internationellt samarbete

3.1 Deltagande i internationella konferenser och seminarier m.m.

Riksdagens ombudsmän arrangerade den 11–13 juni 1998 Nordiskt ombudsmannamöte i Stockholm med deltagande från de parlamentariska ombudsmannainstitutionerna i de nordiska länderna. Det svenska ämbetet representerades av *chefsJO Eklundh*, *JO Pennlöv*, *JO Lavin* och *JO André* samt *kanslichefen Swanström*. De gästande delegationerna leddes av ländernas ombudsmän, *Riksdagens Justitieombudsman Lauri Lehtimaja* från Finland, *Folketingets Ombudsmand Hans Gammeltoft-Hansen* från Danmark, *Stor-*

tingets Sivilombudsman Arne Fliflet från Norge, *Umbodsmadur Althingis Gaukur Jörundsson* från Island samt *Landstingets Ombudsmand Vera Leth* från Grönland. I den finska delegationen ingick också *Riksdagens Biträdande Justitieombudsman Riitta-Leena Paunio*. 1998/99:JO1

ChefsJO Eklundh, *JO Pennlöv*, *JO Lavin* och *kanslichefen Swanström* deltog den 9–12 september 1997 i 6:th Meeting of European National Ombudsmen i Jerusalem, arrangerat av Israels State Comptroller and Ombudsman Institution.

ChefsJO Eklundh och *kanslichefen Swanström* har deltagit i ett projekt, benämnt ”Offentlighetsprincipen och JO – verktyg för kontroll av en fungerande demokrati”, syftande till att stärka skyddet för grundläggande mänskliga rättigheter och i synnerhet det nyligen inrättade ombudsmannaämbetet i Rumänien. I projektet medverkade från svensk sida förutom Riksdagens ombudsmän den ideella organisationen Curierul Românesc (Rumänska kuriren), Svenska institutet, UD:s pressrum och Sveriges ambassad i Bukarest samt från rumänsk sida förutom Avocatul Popurului (ombudsmannen), Alianta Civică, LADO och Radio România. Projektet innefattade dels seminarier m.m. med en gästande rumänsk delegation i Stockholm den 9–11 mars 1998, dels ett besök i Rumänien (Bukarest, Ploiesti, Sinaia, Brasov och Rasnov) den 22–27 april 1998 med bl.a. framträdanden i parlamentets båda kamrar.

ChefsJO Eklundh deltog – bl.a. med en föreläsning om den svenska JO-institutionen – den 23–24 oktober 1997 i ett av SIGMA arrangerat seminarium i Bratislava, den 21 november 1997 i ett styrelsemöte i Amsterdam med Europäische Ombudsmanninstitut, den 22–24 januari 1998 i olika arrangemang i Ankara för att informera om det svenska JO-ämbetet, bl.a. vid ett seminarium om konstitutionell tillsyn och pressfrihet m.m. och den 25–29 januari 1998 i en konferens i Warszawa, anordnad av det polska ombudsmannaämbetet i anledning av dess tioårsjubileum.

JO Lavin deltog den 21–22 augusti 1997 i Nordiska Administrativa Förbundets allmänna möte i Helsingfors, samt den 16–18 oktober 1997 och den 11–14 december 1997 i möten med European Commission for Democracy through Law i Venedig.

Stf. ombudsmannen Norell Söderblom har under sommaren och hösten 1997 tillsammans med andra svenska experter medverkat i ett av EU finansierat projekt syftande till att bistå de regionala myndigheterna i S:t Petersburg i bl.a. lagstiftningsarbete inför etablerande av en ombudsmanna-institution i regionen. Projektet avslutades med ett seminarium i S:t Petersburg den 20–22 oktober 1997, i vilket även *chefsJO Eklundh* medverkade. Vidare deltog hon den 20–22 november 1997 i ett av Sveriges ambassad i Moskva anordnat seminarium om den demokratiska kontrollen i Sverige, vid vilket ett antal svenska experter delgav inbjudna ryska politiker och journalister sina erfarenheter. Hon medverkade slutligen i ett av Sida finansierat och av Sveriges ambassad i Colombo tillsammans med lankesiska myndigheter organiserat projekt, syftande till att med erfarenheter bistå och stärka den nyligen inrättade ombudsmannainstitutionen i Sri Lanka. Projektet innefattade ett besök i Colombo den 19–26 april 1998.

Kanslichefen Swanström deltog den 18–22 maj 1998 i ”International Conference on the Establishment of the Ethiopian Human Rights Commission and the Institution of Ombudsman” i Addis Abeba, arrangerad av Etiopiens parlament i samarbete med bl.a. universiteten i Amsterdam och Maastricht och med finansiellt stöd av bl.a. EU. Under konferensen redovisades och diskuterades det svenska ombudsmannasystemet ingående i två arbetsgrupper.

Byråchefen Clevesköld har företrätt ämbetet som ”Liaison Officer” i förhållande till Europeiske ombudsmannen och hans stab i Strasbourg.

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

Som ett inslag i det under avsnitt 3.1 nämnda projektet för etablering av en ombudsmannafunktion i S:t Petersburgsregionen gästades Riksdagens ombudsmän och vissa andra svenska myndigheter den 18–21 augusti 1997 av ledamoten av den ryska statsduman Alexander Shishlov och dennes medarbetare Boris Vishnevsky.

Ombudsmannen i Hongkong, Mr Andrew So besökte JO den 8–10 oktober 1997. Under besöket hade han samtal med *chefsJO Eklundh, JO Pennlöv, JO Lavin, stf. ombudsmannen Ekberg* samt *kanslichefen Swanström* och några av byråcheferna.

Chefsombudsmannen Simon Pentanu och hans medarbetare Pius Kingal vid Ombudsman Commission i Papua Nya Guinea gästade JO den 13–17 oktober 1997. Under besöket hade de samtal med *chefsJO Eklundh, JO Pennlöv, JO Lavin, stf. ombudsmannen Ekberg* samt *kanslichefen Swanström* och några av byråcheferna.

Ombudsmannen i Makedonien Branko Naumovski och hans medarbetare Trifun Tanusevski och Zoran Pancevski besökte ämbetet den 2–4 februari 1998. Under besöket hade de samtal med *chefsJO Eklundh, JO Pennlöv, JO Lavin, stf. ombudsmannen Ekberg* samt *kanslichefen Swanström*. Även byråcheferna vid ämbetet medverkade under besöket.

Ombudsmannen i Botswana, Mr. Lethebe Maine besökte JO den 23–25 mars 1998. *ChefsJO Eklundh, JO Pennlöv, JO Lavin* och *JO André* samt *kanslichefen Swanström* och några av byråcheferna deltog i samtal med gästen.

Le Médiateur de la République Algérienne (ombudsmannen i Algeriet), M. Abdeslem Habachi gästade JO den 25–27 mars 1998 tillsammans med sina medarbetare Mme Fatima Bourouis och M. Abdelmalek Tachrift. Under besöket hade de samtal med *chefsJO Eklundh, JO Pennlöv, JO Lavin, JO André* samt *kanslichefen Swanström* och några av byråcheferna.

Ungerns Parliamentary Commissioner for Human Rights, Ms. Katalin Gönczöl och Dep. Parliamentary Commissioner for Human Rights, Mr. Peter Polt besökte JO den 15–17 juni 1998. Under besöket hade de samtal med *chefsJO Eklundh, JO Pennlöv, JO Lavin, JO André* samt *kanslichefen Swanström* och några av byråcheferna.

Dr. M. Matiur Rahman från Bangladesh har under tiden september 1997–

mars 1998 tidvis bedrivit studier vid ämbetet för att på uppdrag av landets regering utarbeta en rapport inför etablering av en ombudsmannainstitution i Bangladesh. 1998/99:JO1

3.3 Endagsbesök hos JO för information och diskussion

Ämbetet besöktes den 2 juli 1997 av chefen för Lettlands nationella MR-kontor Olafs Bruvers; den 20 augusti 1997 av en delegation från dels the Drafting Committee of the Civil Procedure Code and Ordinance on Economic Contract, dels the Judicial Training School of the Supreme People's Court i Vietnam, ledd av presidenten för the Supreme People's Court Pham Hung; den 17 september 1997 av Justice Lombe Chibesakunda vid High Court i Zambia; den 18 september 1997 av Mr. C.T. Elangasekere, talmannens sekreterare vid parlamentet i Sri Lanka; den 30 september 1997 av en parlamentarikerdelegation från Kuwait, ledd av Mr. Mobarak Fahad Al-Dowailah; den 1 oktober 1997 av en delegation från den nationella polisledningen i Portugal, ledd av generalinspektören António Rodrigues Maximiano; den 2 oktober 1997 av en delegation av parlamentstjänstemän från Angola, ledd av Dr. José Antonio; den 7 oktober 1997 av en delegation från utskottet för klagomål, mänskliga rättigheter, vetenskap, utbildning och kultur inom senaten i Tjeckien, ledd av ordföranden Frantisek Vízek; den 16 oktober 1997 av ministern för mänskliga rättigheter i Brasilien, Dr. José Gregori och hans medarbetare Mr. Ronaldo Dunlop; den 17 oktober 1997 av en delegation från regeringskansliet i Korea, ledd av Mr. Sang-Chul Lee; den 21 oktober 1997 av ombudsmannen i Peru, Dr. Jorge Sanistevan de Noriega och hans medarbetare Dr. Gino Costa; den 12 november 1997 av Indonesiens justitieminister Oetoyo Oesman med delegation; den 1 december 1997 av en delegation från Europaparlamentets utskott för arbetsordningen, valprovning och ledamöters immunitet; den 9 december 1997 av chefredaktören Alexander Damovski från Makedonien; den 27 januari 1998 av en delegation från Georgien, ledd av landets Public Defender; den 29 januari 1998 av en delegation från Public Accounts Committee i Norra Kapprovinsen i Sydafrika, ledd av Mr. D.M. Kgware; den 16 februari 1998 av en delegation från organisationen Graždanskij Kontrol (Citizen's Watch) i S:t Petersburg, ledd av ordföranden Boris Pustintsev; den 17 februari 1998 av en delegation från utrikesutskottet i Moçambiques parlament, ledd av Mr. Jorge Uane António Pondeca; den 19 februari 1998 av Europarådets antitortyrkommitté, för diskussion om vissa polis- och kriminalvårdsfrågor; den 5 mars 1998 av en delegation från administrativa kontoret vid Nationalförsamlingen i Vietnam, ledd av Mr. Pham Thanh Son; den 23 mars 1998 av en parlamentariker- och tjänstemannadelegation från Nationalförsamlingen i Vietnam, ledd av Ms. Nguyen Thi Hoai Thu; den 1 april 1998 av ombudsmannen i Kroatien, Ante Klaric; den 15 april 1998 (hel dag) av Le Médiateur du Faso (Ombudsmannen i Burkina Faso) M. Tiémoko Garango och hans medarbetare M. Gilbert Yamkoudougou, M. Marc Euloge Bassolet och M. Ousseni Ilboudo; den 16 april 1998 av talmannen i Sydafrikas Nationalförsamling, Dr. Frene Ginwala med delegation; den 4 maj 1998 av talmannen i Nationalförsamlingen i Laos, Mr. Samane Vignaketh med delegation; den 14 maj 1998 av en delegation

från Parlamentet i Storbritannien, The House of Commons Select Committee on Public Administration, ledd av Mr. Rhodri Morgan; den 14 maj 1998 även av Mr. Hans Hofman och Ms. Karin Buckens från Nationella Arkivmyndigheten i Nederländerna; den 15 maj 1998 av Bolivias chargé d'affaires i Stockholm, Ms. Barbara Canedo; den 19 maj 1998 av en delagation av domare och departementstjänstemän från Kuba, ledd av Mr. R.O. Suárez; den 27 maj 1998 av en grupp jurister från utvecklingsländer i Asien, Latinamerika och Afrika, deltagande i en av SILD anordnad utbildning; den 4 juni 1998 av en delegation från Department of Public Service and Administration i Sydafrika, ledd av Dr. Moltin Paseka Ncholo; den 10 juni 1998 av en delegation av politiker och högre statstjänstemän från Ryssland inom ramen för ett av Sida och SIPU International organiserat besöksprogram; den 16 juni 1998 av en parlamentarikerdelegation från Bangladesh, ledd av Mr. Suranjit Sen Gupta; samt den 25 juni 1998 av departementstjänstemannen Mirjana Jankovska från Makedonien.

1998/99:JO1

Stockholm i november 1998

Claes Eklundh

Jan Pennlöv

Rune Lavin

Kerstin André

Gunnel Norell Söderblom

Leif Ekberg

/ Kjell Swanström

Allmänna domstolar m.m.

1998/99:JO1

Åtal mot en rådman för tjänstefel har ogillats då gärningen ansetts som ringa (felaktigt förverkande av villkorligt medgiven frihet)

(Dnr 592-1996)

ChefsJO Eklundh beslöt den 5 november 1996 att väcka åtal mot rådmannen Jörgen Karlsson för tjänstefel. I en dom den 17 juli 1997 i mål B 2359/96 ogillade Svea hovrätt åtalet och anförde i domen.

Yrkanden i hovrätten

Chefsjustitieombudsmannen har väckt åtal mot Jörgen Karlsson för tjänstefel enligt 20 kap. 1 § brottsbalken med följande gärningspåstående.

Jörgen Karlsson, som är rådman vid Falu tingsrätt, var den 27–29 juni 1995 ordförande i tingsrätten vid huvudförhandling i mål B 194/95. Han har tillsammans med nämndemän i tingsrättens dom i målet den 6 juli 1995, DB 356, beträffande Fredrik Sik givit ett förordnande av innebörd att villkorligt medgiven frihet avseende en återstående strafftid av två månader 31 dagar förklarades helt förverkad trots att lagliga förutsättningar för förverkande inte förelåg. Jörgen Karlsson har därigenom vid myndighetsutövning av oaksamhet åsidosatt vad som enligt lag gällt för uppgiften.

Jörgen Karlsson har vitsordat de faktiska omständigheterna enligt åtalet men bestritt ansvar på den grunden att gärningen med hänsyn till omständigheterna är att anse som ringa.

Bakgrund

Av handlingarna i målet (Falun tingsrätts akt i mål B 194/95 och Svea hovrätts, avd. 6, akt i mål B 1894/95) framgår bl.a. följande.

Åtal väcktes vid Falu tingsrätt den 19 juni 1995 mot Fredrik Sik för bl.a. grov stöld och grovt rån. Sik delgavs stämning i målet den 22 juni 1995.

Fredrik Sik dömdes av tingsrätten för grov stöld och grovt rån till fängelse fyra år. Vidare förverkades villkorligt medgiven frihet med anledning av en tidigare dom (Svea hovrätt, avd. 1, DB 117, 1993-06-21). Lagrum som därvid åberopades var 34 kap. 1 § första stycket 2, 3 § andra stycket och 4 § brottsbalken.

Åtalet för grov stöld avsåg att Fredrik Sik tillsammans med en bror vid något tillfälle under tiden den 8–23 maj 1994 i bostaden hos en person tillgripit bl.a. en automatkarbin. Åtalet för grovt rån avsåg att Sik tillsammans med två bröder natten till den 13 oktober 1994 på Dalregementets område med våld och hot om våld övermannat två värnpliktiga som ingick i kasernvakten och tillgripit bl.a. deras vapen.

Som antecknats i domen frihetsberövades Fredrik Sik den 23 mars 1995. Han anhölls denna dag och häktades den 25 mars 1995 som på sannolika skäl misstänkt för grovt rån den 13 oktober 1994 på I 13.

Av tingsrättens dom under rubriken Påföljdsfrågan framgår att Fredrik Sik dömts sex gånger tidigare. Han dömdes den 21 juni 1993 för stöld, tillgrepp av fortskaffningsmedel och häleri till fängelse sex månader. Från detta fängelsestraff blev han villkorligt fri den 30 september 1993 med en återstående strafftid av två månader 31 dagar. Prövotiden utgick den 30 september 1994. Han dömdes senast den 16 februari 1995 för stöld m.m. till fängelse sex månader och blev villkorligt fri från detta straff den 20 mars 1995.

Efter att ha funnit att straffet för Fredrik Sik borde bestämmas till straffminimum för grovt rån anförde tingsrätten vidare att den grova stölden hade utförts under prövotid efter den villkorliga frigivningen den 30 september 1993 och att den villkorligt medgivna friheten borde förverkas helt.

Sedan tingsrättens dom överklagats av bl.a. Fredrik Sik yrkade denne vid huvudförhandlingen i hovrätten bl.a. att den i tingsrättens dom förverkade villkorligt medgivna friheten skulle undanröjas. Åklagaren medgav yrkandet.

Svea hovrätt, avd. 6, undanröjde i en dom den 19 september 1995 i mål B 1894/95 tingsrättens förordnande om att förklara villkorligt medgiven frihet förverkad. I domskälen konstaterades att eftersom Fredrik Sik inte häktats eller erhållit del av åtal för brott som prövats i målet före prövotidens utgång har förverkande inte kunnat ske.

Utredningen i hovrätten

Jörgen Karlsson har anfört bl.a. följande.

Han fick ordinarie domartjänst i oktober 1993 då han tillträdde tjänsten som rådman vid Falu tingsrätt. Han har en s.k. blandad rotel med tvistemål och en mindre del brottmål. Inledningsvis var målet mot bröderna Sik lottat på en annan rotel men på grund av sommarsemestrarna vid tingsrätten fick han ta över målet.

Arbetsituationen under den aktuella tiden var mer ansträngd än annars beroende på semesterledigheter. Under de två veckor som är särskilt aktuella här, veckorna 26 och 27, hade han ansvaret för ytterligare tre rotlar. Normalt tjänstgör åtta domare vid tingsrätten men under vecka 26 var tre domare i tjänst och under vecka 27 endast två. En normal arbetsvecka arbetar han omkring 55 timmar men under denna period var det betydligt mer.

Målet mot bröderna Sik var tämligen omfattande med tre tilltalade, tre försvarare, flera målsägande och ett antal vittnen samt en förhandlingstid på tre dagar. Målet var ganska komplicerat och det var många frågor att hålla reda på. Detta framgår också av hovrättens dom i målet; hovrätten gjorde rättelser i samtliga sina tre domslut vad gäller brott och lagrum.

I fråga om handläggningen vid tingsrätten minns han att rätten påbörjade sin överläggning sista huvudförhandlingsdagen – torsdagen den 29 juni – men att man inte blev klar utan beslutade att fortsatt överläggning skulle äga rum måndagen den 3 juli. Det beslutades vidare att domen skulle meddelas redan efter en vecka eftersom de tilltalade var häktade; dessutom var en av dem bara 18 år. Samma dag som den fortsatta överläggningen skulle äga rum fick han ont i bröstet och ryggen. Han hade smärtor och hade svårt att sitta.

Vid första kafferasten såg hans arbetskamrater att han hade ont och de blev oroliga för att det var något hjärtfel. Fastighetsrådet Kjell Westling körde honom till vårdcentralen där en del prover togs. Han gjorde ett återbesök på tisdagen och fick då besked om att det inte var något hjärtfel. Läkaren ville emellertid sjukskriva honom några dagar men detta avböjde han med tanke på domskrivningen. Värken satt i två dagar, måndagen och tisdagen, och han fick på grund av värken stå upp när han arbetade. Eftersom värken ändå gick över och det var angeläget att meddela domen på utsatt tid, ändrade han inte tiden för domens meddelande. – Någon risk för skada har inte förelegat på grund av förverkandet, eftersom ett längre fängelsestraff skulle ha utmätts om förverkande inte skett.

1998/99:JO1

Fastighetsrådet Kjell Westling har hörts som vittne i målet och sammanfattningsvis berättat följande. Av någon anledning hade man på tingsrätten nyligen talat om risken för hjärtinfarkt. När han träffade Jörgen Karlsson på morgonen den 3 juli blev han, liksom andra arbetskamrater, orolig för att denne hade början till en infarkt. Westling frågade honom om han inte skulle gå till läkare men det ville han inte. Då tog han själv initiativet och körde Jörgen Karlsson till vårdcentralen. Han följde själv med in till läkaren, eftersom han ville försäkra sig om att Jörgen Karlsson berättade för läkaren om sin arbetssituation. Efter besöket körde han Jörgen Karlsson till dennes bostad. På eftermiddagen kom dock Jörgen Karlsson tillbaka till tingsrätten. Som han minns det var Jörgen Karlsson mycket pressad och arbetstyngd vid tillfället och han var orolig för dennes hälsa. – Tingsrätten hade fått en rådmantjänst indragen. Någon organiserad ”back-up” fanns inte men ibland kunde en pensionerad domare komma in som avlastning. Den arbetssituation som rådde under aktuella semesterveckor var som han ser det ”alldeles extrem”.

Hovrättens domskäl

Det är utrett att Jörgen Karlsson, på sätt chefsjustitieombudsmannen har påstått, av oaktsamhet har förordnat om förverkande av villkorligt medgiven frihet trots att lagliga förutsättningar för detta inte förelåg. Fråga i målet är om gärningen med hänsyn till samtliga omständigheter kan anses som ringa.

Av allmänna straffrättsliga principer följer att straffansvar för oaktsamhet inte skall komma i fråga för varje avvikelse från den eftersträlvade felfrihetsnormen. Även om en sträng bedömning måste göras då ett fel har inträffat inom rättsväsendet – särskilt när felet har avseende på ett frihetsberövande – bör inte en domare i det närmaste automatiskt drabbas av straff för varje fel som han har gjort.

Risken för att det felaktiga förverkandebeslut som Jörgen Karlsson har medverkat till skulle ha medfört skada för den dömda har inte varit så obetydlig att gärningen redan på grund härav är att bedöma som ringa. Som en särskild omständighet tillkommer emellertid i förevarande fall att Jörgen Karlsson vid tiden för gärningen hade en mycket hög arbetsbelastning. Och till bilden hör dessutom att Jörgen Karlsson drabbats av ett akut sjukdomstillstånd med – allmänt sett – allvarliga symptom.

Som Högsta domstolen har uttalat i sin dom av den 25 mars 1997, mål B 5364/96, är det av rättssäkerhetsskäl angeläget att de som vid en domstol har att pröva frågor om frihetsberövanden inte försätts i en situation där den risk för misstag som alltid föreligger ökar högst påtagligt. I förevarande mål har hovrätten det bestämda intrycket och då särskilt genom Kjell Westlings nyanserade iakttagelser i fråga om arbetssituationen att Jörgen Karlsson – utan att kunna lastas för det – vid tillfället försatts i just en sådan förhöjd risksituation. Allt talar för att det inträffade berott på ett rent förbiseende.

Utrett är att Jörgen Karlssons arbetsförmåga vid tillfället varit nedsatt till följd av sjukdom. Det ifrågavarande målet var förhållandevis omfattande och dessutom brådskande. Han har lojalt sökt fullgöra sin uppgift, trots de mycket ogynnsamma villkor som gällde med avseende på arbetssituationen såväl före som efter huvudförhandlingen. Att kontrollen då brast med avseende på förverkandet får tillskrivas dessa speciella omständigheter, vilka bör vägas in även när det gäller hans beslut att ändå meddela domen på den angivna tiden.

Mot denna bakgrund finner hovrätten vid en samlad bedömning att den gärning som Jörgen Karlsson har gjort sig skyldig till är att anse som ringa. Åtalet skall alltså lämnas utan bifall.

Domen vann laga kraft.

Uttalanden om lagmannens skyldighet att göra anmälan till Statens ansvarsnämnd när det uppkommer en fråga om åtalsanmälan eller disciplinansvar som rör en vid tingsrätten anställd rådmann

(Dnr 2789-1996)

I ett beslut den 4 mars 1998 anförde *chefsJO Eklundh* bl.a. följande.

Anmälan

Med hänvisning till att JO hade inlett förundersökning mot rådmannen Bo Severin för tjänstefel vid handläggningen av ett flertal tvistemål gjorde Peter G. gällande att lagmannen vid Lunds tingsrätt, Jan Alvå, hade åsidosatt sina skyldigheter som myndighetschef. Jan Alvå borde, enligt Peter G., ha inlett ett förfarande i syfte att stänga av Bo Severin från hans tjänst eftersom han måste ha känt till att Bo Severin notoriskt åsidosatte saklighet och objektivitet vid handläggningen av sina mål eller i varje fall att denne begick anmärkningsvärt många rättegångsfel.

Bakgrund

Efter en anmälan rörande Bo Severins handläggning av målet T 1620/93, som kom in till JO den 13 februari 1995, och granskning av ett större antal mål beslutade jag den 29 september 1995 att inleda förundersökning rörande tjänstefel avseende handläggningen av ett antal tvistemål, däribland det anmälda målet. Efter avslutad förundersökning beslutade jag den 13 oktober

1997 att väcka åtal mot Bo Severin för tjänstefel under 21 åtalpunkter (dnr 1998/99:JO1 684-1995).

I sex av de mål som omfattades av förundersökningen hade tingsrättens dom överklagats till Hovrätten över Skåne och Blekinge eller klagan över domvilla anförts hos hovrätten. I samtliga fall hade tingsrättens domar undanröjts på grund av rättegångsfel och målen återförvisats till Lunds tingsrätt. Hovrättens beslut hade meddelats vid följande tidpunkter:

den 19 mars 1993 i mål FT 393/92 (tingsrättens mål FT 1203/91)

den 18 februari 1994 i mål FT 59/94 (tingsrättens mål FT 1430/93)

den 24 februari 1994 i mål T 68/94 (tingsrättens mål T 1147/93)

den 11 mars 1994 i mål FT 113/94 (tingsrättens mål FT 981/93)

den 24 november 1994 i mål FT 109/94 (tingsrättens mål FT 1174/93)

den 6 februari 1995 i mål Ö 1641/94 (tingsrättens mål T 1620/93).

Utredning

Upplysningar och yttrande inhämtades från Jan Alvå i frågan om han hade tagit del av de fem återförvisningsbeslut som härrörde från åren 1994 och 1995 samt i frågan om vilka ställningstaganden detta i så fall hade föranlett med hänsyn till reglerna om åtalsanmälan och disciplinansvar.

Jan Alvås remissvar kan sammanfattas på följande sätt.

Jan Alvå utgår från att han tagit del av besluten och minns också vissa av dem. Besluten har inte aktualiserat några ställningstaganden från hans sida med hänsyn till reglerna om åtalsanmälan och disciplinansvar.

Enligt verksförordningen har chefen för en myndighet ansvaret för myndighetens verksamhet. Denna bestämmelse gäller enligt hänvisning i tingsrättsinstruktionen också lagmannen i en tingsrätt. Med verksamhetsansvaret följer naturligt en befogenhet för chefen att ingripa disciplinärt mot en medarbetare som genom brister i tjänsteutövningen äventyrar myndighetens verksamhetsmål. En lagman får sålunda ta initiativet till ett disciplinförfarande mot en underställd domare som t.ex. uppträtt olämpligt mot allmänheten eller mot övrig personal vid tingsrätten, som vägrat att handlägga mål och ärenden som tilldelats honom eller som brutit mot någon bestämmelse som gäller för tjänsteutövningen.

Även om 15 § anställningsförordningen inte enligt ordalydelsen är fakultativ, ligger det enligt hans mening i sakens natur att det måste ankomma på lagmannen att med hänsyn till omständigheterna bestämma om en medarbetares fel skall beivras disciplinärt eller om annan åtgärd är lämpligare.

Jan Alvå ifrågasätter om inte förhållandena i en domstol bör skilja sig från vad som gäller i fråga om förvaltningsmyndigheter. I en domstol kan man tänka sig att chefens verksamhetsansvar skall anses begränsat med hänsyn till den enskilde domarens självständiga ansvar.

Mot bakgrund av arbetsordningens regler att varje domare har ett självständigt ansvar för handläggningen och avgörandet av de mål och ärenden som tilldelats honom eller i vilkas avgöranden han deltar och att lagmannen

är administrativ chef, anser Jan Alvå att en lagman inte har befogenhet att ingripa disciplinärt mot sådana fel i en domares tjänsteutövning som direkt hänför sig till hans handläggning av mål och ärenden. Ett avgörande som grundas på en felaktig rättstillämpning eller en handläggning som innefattar rättegångsfel skall därför inte föranleda någon anmälan till Statens ansvarsnämnd.

Denna principiella inställning utesluter inte att det finns situationer då en lagman – med hänsyn till det verksamhetsansvar som han likväl har – är skyldig att vidta åtgärder på grund av en domarkollegas felaktiga rättstillämpning eller rättegångsfel. En sådan situation kan vara då felet vållat någon part ekonomisk skada som staten är skyldig att ersätta. En annan situation är den då det begångna felet är av så allvarlig beskaffenhet att domarens tjänstbarhet kan ifrågasättas. Det måste då ankomma på lagmannen att ta initiativet till att domaren avstås från fortsatt tjänsteutövning. Det är emellertid, med hänsyn till den särskilda anställningstrygghet som enligt regeringsformen tillkommer en ordinarie domare, uppenbart att en sådan åtgärd kan motiveras bara om felet är av synnerligen allvarlig beskaffenhet.

Mot bakgrund av domarens grundlagsfästa självständighet anser Jan Alvå att det möjligen kan förefalla okontroversiellt att en felaktig rättstillämpning eller ett rättegångsfel läggs till grund för en anmälan från lagmannens sida när felet är uppenbart men att det förhåller sig annorlunda om det är oklart huruvida ett fel blivit begånget eller domaren själv hävdar att han gjort rätt. Teoretiskt skulle lagmannen kunna begagna sig av ett hot om disciplinära åtgärder för att påverka eller styra domarnas rättstillämpning.

Enligt vad Jan Alvå tagit reda på genom sekreteraren för Statens ansvarsnämnd har det, såvitt denne kände till, aldrig förekommit att någon domstolschef gjort anmälan med anledning av innehållet i ett av högre rätt meddelat beslut om återförvisning på grund av rättegångsfel. Ett sådant beslut har i sig en disciplinär innebörd. Många domare som drabbas tar mycket illa vid sig. Det är då lagmannens uppgift att ge stöd och uppmuntran.

När det gäller de aktuella besluten om återförvisning anser Jan Alvå inte att de ifrågasatta handläggningsåtgärderna är av sådan beskaffenhet att de skulle ha kunnat föranleda Bo Severins skiljande från tjänsten. Bo Severin har inte handlat för egen vinnings skull och det handlar inte heller om bristande opartiskhet eller jäv. Felen har, såvitt Jan Alvå känner till, orsakat ingen eller endast ringa skada för någon part. Även om det rör sig om sex återförvisningar under en begränsad tidsperiod anser han att samma principiella synpunkter gör sig gällande. Självklart gav de sex återförvisningarna honom anledning till bekymmer och han hade därför vid några tillfällen samtal med Bo Severin.

Jan Alvå framhåller avslutningsvis med bestämdhet att han vid en bedömning i efterhand är övertygad om att en disciplinanmälan från hans sida inte skulle ha gagnat tingsrätten. En sådan anmälan skulle inte ha varit förenlig med hans verksamhetsansvar.

Regler om straffrättsligt ansvar, åtalsanmälan och disciplinansvar som gäller för ordinarie domare i tingsrätt 1998/99:JO1

Straffrättsligt ansvar

En domare har ett straffrättsligt ansvar för sina åtgärder i tjänsten bl.a. till följd av regeln om tjänstefel.

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet vid myndighetsutövning genom handling eller underlåtenhet åsidosätter vad som gäller för uppgiften skall dömas för tjänstefel till böter eller fängelse i högst två år. Om gärningen med hänsyn till gärningsmannens befogenheter eller uppgiftens samband med myndighetsutövningen i övrigt eller till andra omständigheter är att anse som ringa, skall inte dömas till ansvar (20 kap. 1 § första stycket brottsbalken).

Åtalsanmälan

För åtalsanmälan gällde fram till den 1 juli 1994 följande.

En arbetstagare, som var skäligen misstänkt för sådant i tjänsteutövningen begånget brott som avses i 20 kap. 1–3 §§ brottsbalken eller annat brott varigenom han hade åsidosatt något åliggande i tjänsteutövningen, skulle anmälas till åtal, om för brottet var föreskrivet fängelse eller det fanns anledning att anta att talan om enskilt anspråk skulle komma att föras (12 kap. 1 § lagen [1976:600] om offentlig anställning).

Regeln har numera följande lydelse (22 § lagen [1994:260] om offentlig anställning, LOA).

Den som är skäligen misstänkt för att i sin anställning ha begått brott skall anmälas till åtal, om misstanken avser

1. brott enligt 20 kap. 1 och 2 §§ samt 3 § första stycket brottsbalken,
2. annat brott, om det kan antas föranleda någon annan påföljd än böter.

Disciplinansvar

Alltsedan ämbetsansvarsreformen år 1975 är domarna också underkastade ett disciplinärt ansvar.

En arbetstagare, som uppsåtligen eller av oaktsamhet åsidosätter sina skyldigheter i anställningen, får meddelas disciplinpåföljd för tjänsteförseelse. Är felet med hänsyn till samtliga omständigheter ringa, får någon påföljd inte meddelas (14 § första stycket LOA; i 10 kap. 1 § i äldre LOA fanns en motsvarande bestämmelse som emellertid i stället föreskrev att disciplinpåföljd fick åläggas om felet inte var ringa).

Beslutande myndighet m.m.

Frågor om avskedande, avstängning, disciplinansvar och åtalsanmälan som rör ordinarie domare, utom justitieråd och regeringsråd, prövas av Statens ansvarsnämnd (34 § LOA och 15 § lagen [1994:261] om fullmaktsanställning; motsvarande bestämmelse fanns i 15 kap. 4 § i äldre LOA).

Om det uppkommer en fråga om disciplinansvar, åtalsanmälan eller avskedande som skall prövas av Statens ansvarsnämnd, skall detta genast anmälas till nämnden (15 § anställningsförordningen [1994:373]). Detta gäller även i fråga om avstängning och läkarundersökning enligt lagen om fullmaktsanställning. Motsvarande regler gällde enligt 27 a § första stycket i den äldre anställningsförordningen (1965:601) fram till den 1 juli 1994.

Enligt den äldre anställningsförordningen skulle anmälan till Statens ansvarsnämnd enligt huvudregeln göras av den myndighet som arbetstagaren lydde under (27 a § andra stycket). Detta innebar att en tingsrätt var anmälningsskyldig i fråga om de rådmän som tjänstgjorde där.

Motsvarande reglering återfinns i den nya anställningsförordningen, men den har där utformats på ett annat sätt. Frågor om anställning skall enligt huvudregeln i 3 § nya anställningsförordningen prövas av den myndighet där arbetstagaren kan komma att bli eller är anställd. Det framgår att med ”frågor om anställning” avses också frågor om anställningens upphörande. Enligt 15 § andra stycket anställningsförordningen skall åtalsanmälan m.m. göras av den myndighet som skall pröva frågor om anställningens upphörande.

Numera – sedan den 1 juli 1996 – följer det direkt av 57 § fjärde stycket förordningen (1996:381) med tingsrättsinstruktion att anmälan avseende rådmän skall göras av tingsrätten.

I tingsrätterna skall administrativa ärenden avgöras i plenum eller kollegium, av lagmannen eller på avdelning (28 § tingsrättsinstruktionen; 27 § i den äldre tingsrättsinstruktionen [1979:572]). Frågor om disciplinansvar och åtalsanmälan är sådana ärenden som, i tingsrätter som har plenum men inte kollegium, kan avgöras av lagmannen eller hänskjutas till plenum av honom (31 § tingsrättsinstruktionen; i den tidigare instruktionen 30 §).

Regler om myndighetschefens ansvar för verksamheten

Enligt 6 § verksförordningen (1995:1322) ansvarar myndighetens chef för myndighetens verksamhet. Myndighetschefen skall enligt 7 § första stycket se till att verksamheten bedrivs författningsenligt och effektivt. Dessa regler är tillämpliga också på tingsrätterna (7 § tingsrättsinstruktionen). Motsvarande regler fanns i 4 och 5 §§ i den äldre verksförordningen (1987:1100) och 1 § i den äldre tingsrättsinstruktionen, som gällde fram till den 1 januari respektive den 1 juli 1996.

Bedömning

Bakgrunden till reglerna i LOA om åtalsanmälan och disciplinansvar

Det kan inledningsvis konstateras att de ändringar som under senare år har gjorts i det regelsystem som är av intresse i detta ärende inte har inneburit någon förändring i fråga om tingsrättens skyldighet att göra anmälan till Statens ansvarsnämnd om det har uppkommit en fråga om disciplinansvar eller åtalsanmälan avseende en rådmän i tingsrätten. Av ansvarssystemets uppbyggnad följer att en anmälan avseende prövning av frågan om åtalsanmälan i praktiken medför att också frågan om disciplinansvar aktualiseras.

Omvänt kan en disciplinmälan föranleda ansvarsnämnden att ta ställning till om åtalsmälan skall göras med anledning av det förhållande som har kommit under nämndens prövning. 1998/99:JO1

Reglerna om anmälningsskyldighet utgör ett viktigt inslag i det särskilda ansvarssystemet för de personer som är verksamma vid myndigheterna. Det grundläggande motivet för både straffrättsliga och utomstraffrättsliga sanktioner inom det offentliga området är samhällsmedlemmarnas intresse av att offentliga funktioner utan ovidkommande hänsyn fullgörs på ett riktigt sätt (prop. 1975:78 s. 141).

Anmälningsskyldighetens förtroendefrämjande funktion underströks särskilt i förarbetena till nu gällande LOA. Departementschefen uttalade i denna fråga bl.a. följande (prop. 1993/94:65 s. 89).

Det går emellertid inte att bortse från att den nuvarande bestämmelsen i 12 kap. 1 § LOA ger en klar och entydig signal om hur man hos myndigheterna skall se på misstankar om brottslig verksamhet i anställningar inom det statliga området, exempelvis tjänstefel eller andra brott mot 20 kap. brottsbalken. Misstankarna skall utredas och eventuella brott skall beivras. Det får inte förekomma misstanke om att man hos myndigheterna försöker sopa missförhållanden under mattan. Sådana misstankar skulle nämligen allvarligt kunna skada förtroendet för de statliga myndigheterna och därmed deras möjligheter att utföra de uppgifter de är till för.

I frågan om vilket organ som skall besluta om disciplinansvar och åtalsmälan gjordes vid ämbetsansvarsreformen särskilda överväganden när det gällde ordinarie domare och andra högre tjänstemän som inte tidigare hade omfattats av reglerna. Förslaget att för ändamålet inrätta ett särskilt organ, Statens ansvarsnämnd, motiverades med att åtgärder i tjänsten av sådana befattningshavare inte lämpligen borde prövas disciplinärt av hans kolleger, med vilka han samarbetar och tillsammans med vilka han inte sällan har att i kollegial sammansättning fatta beslut (prop. 1975:78 s. 168 f.).

Lagmannens ansvar för att verksamheten vid en tingsrätt bedrivs lagenligt

Jan Alvå har i sitt remissvar haft som utgångspunkt att lagmannen enligt verksamhetsordningen har ett verksamhetsansvar för tingsrätten och att det endast är sådana brister i en medarbetares tjänsteutövning som äventyrar tingsrättens verksamhetsmål som bör leda till disciplinära åtgärder. Han syftar, som jag uppfattar det, på det som kan kallas arbetsplatsinterna förseelser av ett slag som kan förekomma i varje anställningsförhållande oavsett om arbetsgivaren är en myndighet eller ett privat rättssubjekt. Det är riktigt att reglerna om disciplinansvar avser även sådana förseelser. I de statliga myndigheternas verksamhet har reglerna om disciplinansvar emellertid också – på samma sätt som straffbestämmelsen om tjänstefel – till uppgift att bereda ett skydd för den enskilde i statens myndighetsutövning. Disciplinansvar kan därför komma att aktualiseras även i fall där ett begånget fel visserligen har sådan anknytning till myndighetsutövning som krävs för straffansvar men där straffrättsligt ansvar är uteslutet på grund av att gärningen måste bedömas som ringa i den mening som avses i straffbestämmelsen om tjänstefel (SOU 1992:60 s. 263 f.).

Myndighetschefens verksamhetsansvar enligt verksförordningen innefattar inte bara att verksamheten skall bedrivas effektivt utan också att den skall bedrivas författningsenligt (7 § första stycket verksförordningen). Det finns således en uttrycklig skyldighet för en lagman att verka för att den dömande verksamheten utövas i enlighet med lag. Sådant som lokal utbildning, praxisdiskussioner och information om ny lagstiftning och prejudikat är naturliga sätt att fullgöra denna skyldighet. Också det ansvarssystem som gäller för fel i tjänsten är emellertid av betydelse i detta hänseende.

Grunden för både det straffrättsliga och det disciplinära ansvaret är, som redan nämnts, det allmänna intresset av att myndigheternas verksamhet bedrivs på ett lagenligt och även i övrigt korrekt sätt. Med hänsyn till domstolarnas centrala roll i en demokratisk rättsstat är detta intresse uppenbarligen särskilt framträdande i fråga om verksamheten där. För att förtroendet för rättskipningen skall upprätthållas måste det ställas höga krav på den enskilde domaren, och det måste vidare vara möjligt att beivra begångna fel på ett sätt som framstår som tillfredsställande ur allmänhetens synpunkt.

Jan Alvå har som skäl för sin ståndpunkt att lagmannens verksamhetsansvar bör begränsa sig till sådant som inte direkt rör handläggningen av enskilda mål och ärenden hänvisat till varje domares självständiga ansvar. Han har i sammanhanget gjort gällande att ett hot om disciplinära åtgärder t.o.m. skulle kunna användas för att påverka eller styra en domares rättstillämpning.

Domstolarnas självständighet i den dömande verksamheten slås fast genom bestämmelsen i 11 kap. 2 § regeringsformen att ingen myndighet, och inte heller riksdagen, får bestämma hur en domstol skall döma i det enskilda fallet eller hur en domstol i övrigt skall tillämpa en rättsregel i ett särskilt fall. Härutöver garanteras den enskilde domarens oberoende ställning genom bestämmelsen i 11 kap. 5 § regeringsformen som innebär att en ordinarie domare kan skiljas från sin tjänst endast om det föreligger objektivt godtagbara skäl. En sådan åtgärd får inte vidtas annat än om han genom brott eller grovt eller upprepat åsidosättande av tjänsteåliggande har visat sig uppenbarligen olämplig att inneha tjänsten eller om han har uppnått gällande pensionsålder eller annars enligt lag är skyldig att avgå med pension. En ordinarie domare har vidare en ovillkorlig rätt att få frågan om skiljande från tjänsten prövad av domstol.

Bestämmelsen i 11 kap. 2 § regeringsformen är avsedd att förhindra sådana ingripanden i en domstols dömande verksamhet som kan påverka utgången i ett särskilt fall. Den utesluter däremot inte en i efterhand utövad kontroll av hur domstolen och den enskilde domaren fullgör sina uppgifter. Principen om domstolarnas självständighet har inte heller hindrat att det har ansetts lämpligt med någon form av tillsyn över domstolsväsendet. Sådan tillsyn har sedan länge utövats av JO och JK. För JO:s del är tillsynsuppgiften grundad direkt på regeringsformen, som i 12 kap. 6 § föreskriver att Riksdagens ombudsmän i enlighet med instruktion som riksdagen beslutar skall "utöva tillsyn över tillämpningen i offentlig verksamhet av lagar och andra författningar". Av 2 § lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän framgår bl.a. att tillsynen avser statliga och kommunala myndigheter samt "tjänstemän och andra befattningshavare" vid

1998/99:JO1
 dessa myndigheter, och i 3 § föreskrivs att ombudsmännen särskilt skall se till att ”domstolar och förvaltningsmyndigheter i sin verksamhet iakttaga regeringens bud om saklighet och opartiskhet och att medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter ej trädas för när i den offentliga verksamheten”. Mot bakgrund av det sätt på vilket JK och JO utövar sin tillsyn över domstolarna har det vid olika tillfällen uttalats att tillsynen inte är oförenlig med principen om domstolarnas självständighet i dömandet (SOU 1993:37 s. 115 och SOU 1994:99 s. 255 f.). Inte heller straffbestämmelsen om tjänstefel och reglerna om disciplinansvar har ansetts komma i konflikt med denna princip.

Hänsynen till domarens självständighet i den dömande verksamheten hindrar således inte en efterhandsgranskning av hans handläggning av mål och ärenden, men den sätter självfallet ändå gränser för kontrollorganets verksamhet. Bestämmande för synen på innebörden av domarens självständighet och därmed också för inriktningen av tillsynen över domstolarna är alltså 1809 års konstitutionsutskotts berömda uttalande om en ”Domare-magt, sjelfständig under Lagarne, men ej sjelfherrskande öfwer dem”. Detta synsätt kom i 1809 års regeringsform till uttryck genom stadgandet i 47 § att ”Rikets Hof-Rätter och alla andra Domstolar skola efter Lag och laga Stadgar döma”. Vad som kan föranleda ingripanden mot en domare är således sådana åtgärder från hans sida som innebär att han inte håller sig inom lagens ram. Det är här i praktiken i första hand fråga om fall av klara överträdelser av sådana lagregler som har betydelse för den enskildes rättssäkerhet. Domarens överväganden i frågor som rör värdering av bevisning eller tolkning av gällande rätt enligt vedertagen metod är däremot i princip fredade för annan kontroll än den som följer av reglerna om överklagande av domar och beslut.

Jan Alvå har uppgett att det, såvitt han har kunnat utröna, aldrig har förekommit att någon domstolschef har gjort anmälan till Statens ansvarsnämnd med anledning av ett beslut av högre rätt om återförvisning på grund av rättegångsfel. Jag kan till komplettering av denna uppgift upplysa om att det enligt nämndens sekreterare i två fall efter år 1990 har gjorts anmälan till nämnden av domstolschefer med anledning av fel begångna av domare i den dömande verksamheten. Båda dessa anmälningar gjordes år 1996. Den ena avsåg en hovrättsassessor och gällde ett häktningsbeslut. Den andra anmälningen var riktad mot en rådman och gällde expediering av domar.

Det kan vara av intresse att för jämförelsens skull undersöka hur tillsynen och myndighetschefens ansvar ter sig på två andra områden inom rättsväsendet där det också föreligger ett betydande allmänt intresse av lagenlighet och korrekthet i verksamheten, nämligen åklagar- och polisväsendena. Här gäller samma reglering i LOA och anställningsförordningen som inom domstolsväsendet. Härutöver finns emellertid ett antal ytterligare regler om skyldighet att anmäla eller utreda fel som har begåtts i tjänsten. Regelsystemen på dessa områden skall ses mot bakgrund av det skydd för förvaltningsmyndigheternas självständighet i den rättstillämpande verksamheten som läggs fast i 11 kap. 7 § regeringsformen.

För åklagarväsendets del får den i rättegångsbalken fastlagda förundersöknings- och åtalsplikten betydelse även för fel begångna av den egna personalen. Så snart det finns anledning att anta att en åklagare har gjort sig skyldig till brott i tjänsten skall förundersökning inledas. Det är här fråga om en lägre grad av misstanke än vad som krävs för att åtalsanmälan skall göras enligt reglerna i 22 § LOA. Som tidigare har nämnts inträder skyldighet att göra sådan anmälan först om någon är skäligen misstänkt för ett brott av det slag som anges i paragrafen. Enligt föreskrifter som har utfärdats av Riksåklagaren skall ärendet överlämnas dit så snart en fråga om inledande av förundersökning mot en åklagare har uppkommit (4 § Riksåklagarens föreskrifter om handläggningen av anmälningar mot åklagare och domare m.fl. [RÅFS 1996:1]). Detsamma gäller när det uppkommer en fråga om att göra anmälan till Statens ansvarsnämnd. Övriga klagomål mot åklagare prövas av respektive överåklagare. Anmälningar om brott i tjänsten mot överåklagare och åklagare som tjänstgör hos Riksåklagaren skall alltid överlämnas till Riksåklagaren för handläggning.

Om det i en anmälan påstås att en arbetstagare inom polisväsendet har gjort sig skyldig till något brott som har samband med arbetet eller på annat sätt har förfarit felaktigt i sin myndighetsutövning, skall anmälan omedelbart överlämnas till åklagare för prövning av om förundersökning skall inledas eller inte. Anmälan till åklagare skall också göras om någon har skadats till följd av verksamhet som har utövats av en arbetstagare inom polisväsendet eller under vistelse i en polisarrest, oavsett om anmälan har gjorts eller inte, om skadan är av allvarligare beskaffenhet. Anmälningsskyldighet föreligger enligt huvudregeln också om det i något annat fall uppkommer fråga om att inleda förundersökning för ett brott som har samband med arbetet (6 kap. 1 § polisförordningen [1984:730]). Om en anmälan till åklagare inte leder till att förundersökning inleds eller om förundersökningen sedermera läggs ned, görs regelmässigt en prövning från polismyndighetens sida av om omständigheterna är sådana att fråga om disciplinansvar bör aktualiseras genom anmälan till Statens ansvarsnämnd eller Rikspolisstyrelsens personalansvarsnämnd. I sammanhanget bör vidare nämnas att den i 9 § polislagen (1984:387) fastlagda skyldigheten för varje polisman att till sin förman rapportera sådana brott under allmänt åtal som han har fått kännedom om också gäller t.ex. tjänstefel begångna av kolleger. Av rättspraxis framgår att underlåtenhet att göra anmälan enligt 6 kap. 1 § polisförordningen respektive att avge rapport enligt 9 § polislagen har ansetts kunna medföra ansvar för tjänstefel eller tjänsteförseelse.

Inom åklagar- och polisväsendena bedrivs vidare en särskild tillsynsverksamhet som saknar motsvarighet för domstolarnas del. Om man bortser från den begränsade, på tjänstefelsregeln grundade granskning av domstolarnas verksamhet som utövas av överåklagarna i samband med att de tar del av hovrätternas avgöranden i brottmål, kan det konstateras att tillsyn över domstolarnas rättstillämpande verksamhet enbart utövas av de extraordinära organen JK och JO, som båda har omfattande andra tillsynsuppgifter. Den tillsyn över tingsrätterna från vederbörande hovrätts sida som avses i 2 kap.

1 § rättegångsbalken är numera väsentligen av administrativ karaktär och har i de flesta hänseenden övertagits av bl.a. Domstolsverket (se Fitger, Rättegångsbalken del 1 s. 2:5 och SOU 1994:99 s. 125).

1998/99:JO1

Av det sagda framgår att domstolschefens skyldigheter med avseende på reglerna om åtals- och disciplinanmälan får avgörande betydelse för frågan om ansvarssystemet skall kunna fungera inom domstolsväsendet på det sätt som är avsett. Självfallet måste emellertid domstolschefen vid tillämpningen av dessa regler på samma sätt som i sin övriga verksamhet iaktta saklighet och opartiskhet. Det får exempelvis under inga omständigheter förekomma att han utnyttjar dem på ett sådant, mot lagstiftningens syfte, illojalt sätt som Jan Alvå nämner i sitt yttrande. Det kan tilläggas att det förhållandet att beslut om åtalsanmälan och åläggande av disciplinpåföljd endast kan beslutas av Statens ansvarsnämnd kraftigt begränsar möjligheterna för en domstolschef att utöva sådana påtryckningar mot en kollega vid domstolen.

Åtalsanmälan – när skall anmälan göras till Statens ansvarsnämnd?

Enligt regeln i anställningsförordningen skall anmälan göras till Statens ansvarsnämnd så snart det har uppkommit en fråga om åtalsanmälan som skall prövas av nämnden. Anmälan *skall* således göras, vilket innebär att regeln inte ger något utrymme för anmälaren att bedöma om det är lämpligt med en sådan anmälan eller inte.

Skyldigheten att göra en anmälan till ansvarsnämnden är inte beroende av på vilket sätt en lagman har fått kännedom om de omständigheter som ger anledning att misstänka att en rådman har gjort sig skyldig till tjänstefel. Det kan exempelvis förhålla sig så att en enskild part har vänt sig till lagmannen och påtalat något förhållande, att lagmannen tar del av en dom som innehåller en felaktighet eller att han genom hovrättens avgörande efter ett överklagande får sin uppmärksamhet fäst på ett lagstridigt förfarande. Någon skyldighet för en lagman att utöva tillsyn över de vid tingsrätten anställda domarna genom att aktivt efterforska eventuella tjänstefel föreligger däremot självfallet inte.

Som nyss har nämnts inträder skyldigheten att göra anmälan till Statens ansvarsnämnd när det har uppkommit en fråga om åtalsanmälan. När så skall anses vara fallet är inte författningsreglerat och frågan har, såvitt jag har kunnat finna, inte heller diskuterats i samband med något lagstiftningsärende. Det är emellertid naturligt att vid tillämpningen av bestämmelsen om anmälan till Statens ansvarsnämnd utgå från regeln i LOA om förutsättningarna för en åtalsanmälan av nämnden. En sådan skall enligt 22 § LOA göras bl.a. beträffande den som är skäligen misstänkt för att i sin anställning ha gjort sig skyldig till tjänstefel. Den bedömning anställningsmyndighetens chef i ett sådant fall skall göra avser således frågan om förhållandena är sådana att de kan grunda en skäligen misstanke om tjänstefel. Denna misstankegrad är lägre än den som betecknas som "sannolika skäl" men den är, som tidigare har nämnts, högre än vad som åsyftas med uttrycket "anledning att anta", som anger den misstankenivå som skall föranleda att förundersökning inleds.

Regeln om tjänstefel avser sådana åtgärder i tjänsten som företas vid myndighetsutövning. En domares handläggning av mål och ärenden och avgörandena i dessa är typiska exempel på myndighetsutövning. Någon särskild inskränkning i fråga om tillämpligheten av tjänstefelsansvaret när det gäller domare finns inte. Sådant ansvar kan således aktualiseras såväl med anledning av materiellt felaktiga avgöranden som på grund av oriktig tillämpning av gällande förfaranderegler vid handläggningen.

Det kan många gånger vara svårt att avgöra om ett visst handlande innefattar straffbart tjänstefel. Domstolspraxis avseende tillämpningen av den nu gällande regeln om tjänstefel är förhållandevis sparsam, och antalet fall avseende domare är mycket litet. De avgöranden beträffande domare som finns rör huvudsakligen felaktigheter vid tillämpningen av regler om frihetsberövande. Som exempel på fall där straffregeln har aktualiserats kan nämnas felaktigt förverkande av villkorligt medgiven frihet och felaktig avräkning av anhållnings- och häktetid. Även felaktigheter vid tillämpningen av reglerna om häktning har förekommit till bedömning. I andra fall än dessa kan det däremot vara svårt att med utgångspunkt endast i de förarbetsuttalanden som finns avgöra om ett visst felaktigt handlande är så allvarligt att frågan om straffrättsligt ansvar bör prövas.

Det måste i sammanhanget framhållas att det är Statens ansvarsnämnd som skall avgöra om en åtalsanmälan skall göras i ett visst fall. Genom att inrätta nämnden har lagstiftaren, när det gäller domare och vissa andra statliga befattningshavare, flyttat skyldigheten att anmäla brott från myndighetschefen till ett annat, fristående organ. Detta innebär – för att prövningen i ansvarsnämnden skall få ett reellt innehåll – att myndighetschefen inte skall sätta sig i nämndens ställe genom att pröva åtalsanmälningsfrågan på det sätt som ankommer på denna. Att det förhåller sig på detta sätt framgår av att skyldigheten att göra anmälan till nämnden inträder så snart ”det uppkommer” en fråga om åtalsanmälan. Detta innebär att anmälan till nämnden skall göras även i sådana fall där straffansvar kan tänkas komma i fråga men förhållandena är svårbedömda. Vad som normalt vållar de största svårigheterna vid tillämpningen av tjänstefelsbestämmelsen är bedömningen av om en viss gärning skall anses som ringa eller ej. Ställningstagandet i denna fråga skall grundas på en samlad bedömning av såväl de objektiva som de subjektiva omständigheterna, och det ligger i sakens natur att myndighetschefens beslutsunderlag här ofta är ofullständigt. Han bör därför överlåta åt ansvarsnämnden att ta ställning i frågan om en viss gärning är att anse som ringa, om det råder den minsta osäkerhet om hur det förhåller sig i detta hänseende.

Jag vill i sammanhanget erinra om att det ytterst ankommer på domstol att avgöra frågan om en gärning är att bedöma som ringa eller ej. Avsikten med den här diskuterade regleringen är således inte att ansvarsnämnden vid sin bedömning av åtalsanmälningsfrågan skall sätta sig i åklagarens eller domstolens ställe, utan nämnden skall endast, som har nämnts i det föregående, bedöma om det föreligger en skälig brottsmisstanke. Detta förhållande får självfallet betydelse också för tolkningen av regeln om skyldigheten att göra anmälan till nämnden.

Det bör vidare understrykas att det inte ankommer på myndighetschefen att göra någon mera ingående utredning av förhållandena innan anmälan görs. Det är således inte myndighetschefens sak att fullständigt utreda frågan om det föreligger en skäligen misstanke om exempelvis tjänstefel, utan det får anses vara tillräckligt för att hans anmälningsskyldighet skall inträda att de föreliggande omständigheterna är sådana att det med fog kan antas att det finns grund för en sådan misstanke. Jag vill särskilt peka på vikten av att myndighetschefen undviker att inhämta sådana upplysningar från den felande domaren som kan komma att användas mot denne i ett eventuellt straffprocessuellt förfarande.

1998/99:JO1

Det kan sammanfattningsvis konstateras att det i det särskilda fallet finns ett visst utrymme för olika bedömningar av om det har uppkommit en fråga om åtalsanmälan utan att någon av dem kan sägas vara direkt felaktig.

Disciplinansvar – när skall anmälan göras till Statens ansvarsnämnd?

Regeln i 15 § anställningsförfordningen om att anmälan skall göras till Statens ansvarsnämnd gäller även när det har uppkommit en fråga om disciplinansvar. Vad som har sagts i närmast föregående avsnitt om anmälningar till Statens ansvarsnämnd när en fråga om åtalsanmälan har uppkommit är tillämpligt också på anmälningar om frågor om disciplinansvar. Också i dessa fall är således regeln om skyldighet att göra anmälan till ansvarsnämnden enligt sin ordalydelse tvingande. Såvitt gäller disciplinansvar finns emellertid ett fakultativt inslag i regelsystemet så till vida att bestämmelsen i 14 § LOA innebär att en arbetstagare *får* meddelas disciplinpåföljd om han uppsåtligen eller av oaktsamhet åsidosätter sina skyldigheter i anställningen. Den som har befogenhet att besluta om disciplinpåföljd – i fråga om domare Statens ansvarsnämnd – har således en viss diskretionär rätt att underlåta att ålägga den anställde sådan påföljd i fall där en i och för sig ansvarsgrundande förseelse har förekommit. Det är oundvikligt att detta förhållande i praktiken får viss betydelse också för frågan om skyldigheten att göra anmälan om en disciplinfråga till ansvarsnämnden.

Omfattningen av den nu nämnda befogenheten att underlåta att besluta om påföljd har, såvitt jag har kunnat finna, inte närmare berörts i vare sig lagförarbeten eller doktrin. I en kommentar till nya LOA uttalas mera allmänt att de forbundna disciplinpåföljderna – varning och löneavdrag – i stor utsträckning har ersatts av en dialog mellan arbetsgivare och arbetstagare och att mera konstruktiva åtgärder som vanliga tillsägelser och uppföljningssamtal används i stället (Hinn-Aspegren, Offentlig anställning Kommentar till nya LOA s. 56). Som i all myndighetsverksamhet gäller emellertid även i detta sammanhang att allas likhet inför lagen skall respekteras samt att saklighet och opartiskhet skall iaktas. Det återgivna uttalandet får därför anses i första hand ta sikte på fall av allmän misskötsamhet som manifesteras t.ex. genom olovlig utevaro från arbetsplatsen, onykterhet i arbetet eller överträdelser av interna ordningsregler, där andra åtgärder än en disciplinpåföljd ofta är ett effektivare sätt att åstadkomma rättelse (jfr prop. 1993/94:65 s. 85). Med hänsyn till vikten av att ansvarssystemet fungerar på sådant sätt, att det bidrar

till att upprätthålla allmänhetens förtroende för den offentliga verksamhet som innefattar myndighetsutövning, måste däremot utrymmet för att på diskretionär grund underlåta att besluta om disciplinpåföljd när det är fråga om ett fel i myndighetsutövning anses vara så gott som obefintligt. I sådana fall bör således – oavsett vilket utrymme för diskretionär prövning som man vill tolka in i regeln om myndigheternas anmälningsskyldighet – anmälan till Statens ansvarsnämnd om ett begånget fel göras så snart myndighetschefen har en rimligt välgrundad anledning att anta att detta kan föranleda en disciplinpåföljd. Detta innebär i praktiken att bedömningen här – på samma sätt som när det rör sig om åtalsanmälan – främst kommer att inriktas på frågan om ett visst felaktigt handlande är att anse som ringa eller ej.

Antalet anmälningar till Statens ansvarsnämnd avseende disciplinansvar för domare är litet, och någon utvecklad praxis avseende frågan när sådan anmälan skall göras finns inte. Det är svårt att, på grundval av de enstaka avgöranden av nämnden som finns rörande fel i den dömande verksamheten, bilda sig en uppfattning om vad som skall anses vara en ansvarsgrundande tjänsteförseelse.

Av det sagda framgår att det – i likhet med vad som gäller beträffande åtalsanmälningsfrågor – finns ett visst utrymme för olika bedömningar av om en anmälan avseende disciplinansvar för en domare skall göras eller ej, även när det är fråga om ett fel i myndighetsutövning.

Skulle Jan Alvå ha agerat med anledning av hovrättens återförvisningsbeslut?

Jag vill inledningsvis i detta avsnitt framhålla att jag grundar mina bedömningar i det här behandlade hänseendet uteslutande på vad som har kommit fram vid utredningen av detta ärende. Jag bortser således från vad Peter G. har anfört om att det var notoriskt att Bo Severin åsidosatte principen om saklighet och opartiskhet vid handläggningen av sina mål.

Den konkreta fråga som har ställts i ärendet är om Jan Alvå gjorde några överväganden mot bakgrund av reglerna om åtalsanmälan och disciplinansvar, när han tog del av fem beslut från Hovrätten över Skåne och Blekinge som avsåg mål som hade handlagts av rådmannen Bo Severin och som innebar att målen på grund av rättegångsfel återförvisades till tingsrätten. Jan Alvå har besvarat denna fråga nekande och anser, om jag har uppfattat honom riktigt, att han över huvud taget inte hade någon skyldighet att göra några sådana överväganden, eftersom besluten avsåg rättegångsfel och således rörde handläggningen av mål för vilka Bo Severin var ansvarig.

Av vad som har sagts i det föregående framgår att det synsätt som Jan Alvå har gett uttryck för saknar stöd i gällande rätt. En felaktig rättstillämpning vid handläggningen av ett mål eller ärende kan, om förutsättningarna i övrigt är för handen, grunda ansvar för såväl tjänstefel som tjänsteförseelse. Det ålåg således Jan Alvå att överväga om de fel i handläggningen av målen som hade föranlett hovrätten att återförvisa dem till tingsrätten var av den arten att han hade skyldighet att göra en anmälan till ansvarsnämnden.

Det finns inte några regler om skyldighet för en myndighetschef att dokumentera sitt ställningstagande i en anmälningssfråga i de fall där detta innebär att ingen anmälan görs. Rättegångsfel är ett vidsträckt begrepp som omfattar både mindre fel och allvarliga sådana. När ett rättegångsfel förekommer har det ofta sin grund i ett tillfälligt förbiseende, och rättegångsfel kan ibland i själva verket förekomma utan att något som helst klander kan riktas mot den domare som har handlagt det aktuella målet. I de flesta fall är det alldeles uppenbart att det fel som har förekommit inte aktualiserar en fråga om åtals- eller disciplinanmälan. Det är inte rimligt att kräva att myndighetschefen i ett sådant fall skall dokumentera sitt ställningstagande att inte göra någon anmälan. I mera tveksamma fall kan det emellertid, i syfte att undanröja varje misstanke om att anmälningssfrågan inte har hanterats korrekt, vara lämpligt att på något sätt dokumentera ställningstagandet och grunderna för detta.

1998/99:JO1

Som redan har nämnts har Jan Alvå över huvud taget inte gjort några överväganden i frågan om de aktuella återförvisningsbesluten borde leda till en anmälan till Statens ansvarsnämnd eller ej. Det finns anledning att, med utgångspunkt i vad som har anförts i det föregående, behandla frågan huruvida sådana överväganden, om de hade förekommit, borde ha lett till att anmälan gjordes.

Fyra av de aktuella besluten har rört handläggningen av FT- och T-mål som hade överlämnats till tingsrätten av kronofogdemyndigheten antingen sedan ansökan om betalningsföreläggande hade bestritts eller sedan gäldenären hade ansökt om återvinning. Som framgår av mitt åtalsbeslut har jag beträffande dessa mål sammanfattningsvis gjort gällande att Bo Severin har gjort sig skyldig till tjänstefel genom att meddela dom utan huvudförhandling, trots att målen inte har varit utredda på sådant sätt att bestämmelsen i 42 kap. 18 § första stycket 5 rättegångsbalken varit tillämplig. Målen har alla handlagts på samma sätt. Bo Severin har i stället för att hålla erforderlig förberedelse utfärdat slutföreläggande och därefter avgjort målet.

Av hovrättens beslut den 18 februari 1994 i tingsrättens mål FT 1430/93 framgår att målet handlagts utan förberedelse, att svaranden slutförelagts men inte yttrat sig och att dom meddelats på handlingarna. Hovrätten har därefter konstaterat att karendens angivande av grunden för sin talan varit otillräcklig och att tingsrätten borde ha förelagt denne att avhjälpa bristen. Tingsrättens förfarande att, trots bristen, slutförelägga svaranden och därefter på handlingarna avgöra målet, utgjorde enligt hovrättens mening ett rättegångsfel som kunde antas ha inverkat på målets utgång. Eftersom felet inte kunde avhjälpas utan väsentlig olägenhet i hovrätten, undanröjdes tingsrättens dom och målet visades åter till tingsrätten.

Hovrättens beslut den 24 februari 1994 beträffande tingsrättens mål T 1147/1993 innehåller en mycket kortfattad beskrivning av handläggningen av målet och ett konstaterande att svaranden inte hade fått del av vare sig slutföreläggandet eller de övriga handlingar som karenden gav in i samband med att han begärde att målet skulle överlämnas till tingsrätten. Hovrätten anförde att detta var ett rättegångsfel som borde föranleda ett undanröjande av tingsrättens dom och återförvisning av målet.

Ett tredje beslut meddelades av hovrätten den 11 mars 1994. Beslutet avsåg tingsrättens mål FT 981/93. Av hovrättens beskrivning av handläggningen framgår att käranden yrkade ersättning för utförda transporter och att svarandebolaget bestred kravet eftersom inga transporter hade beställts. Parterna slutförelades och käranden kompletterade sin talan genom att ange tid och plats för transporterna. Han uppgav också att vissa personer kunde bekräfta hans påstående. Svarandebolaget hördes inte av. Tingsrätten biföll käromålet i en dom på handlingarna och anförde som skäl att uppgifterna om utförda tjänster fick godtas eftersom bolaget inte hade hörts av. Hovrätten anförde i beslutet att möjligheterna till avgörande utan huvudförhandling är obetydliga när det råder tvist om de faktiska omständigheterna i ett mål samt att det i detta fall var uppenbart att förutsättningar saknats att pröva målet på det sätt som tingsrätten gjort. Hovrätten ansåg att vad som förekommit utgjorde ett sådant rättegångsfel som borde föranleda undanröjande av domen och återförvisning till tingsrätten.

Hovrätten meddelade den 24 november 1994 ett beslut beträffande tingsrättens mål FT 1174/93. Av hovrättens beskrivning av målet, som rörde renhållningsavgifter, framgår att ingen förberedelse hölls, att svaranden slutförelades och i samband därmed preciserade sin invändning mot kravet och att dom meddelades därefter. I sin bedömning anförde hovrätten att svarandens invändning, som den fick förstås, med hänsyn till renhållningstaxans utformning inte kunde anses sakna rättslig betydelse eller vara sådan att den av annan grund kunde lämnas utan avseende. Tingsrätten hade emellertid varken berett renhållningsverket tillfälle att ta ställning till invändningen eller redovisat och bemött den i domen. Hovrätten ansåg att vad som förekommit utgjorde ett sådant rättegångsfel som borde föranleda undanröjande av domen och återförvisning till tingsrätten.

Det sista av de beslut som är aktuella i detta ärende meddelades av hovrätten den 6 februari 1995 och avsåg tingsrättens mål T 1620/93. Detta avsåg en återvinningstalan mellan Bo T:s konkursbo och dennes son Brune T. Brune T. klagade i hovrätten över domvilla. Av hovrättens beslut framgår att tingsrätten felaktigt tillät Bo T., som var försatt i konkurs, att uppträda som ombud för Brune T. vid en muntlig förberedelse. Hovrätten konstaterade vidare att tingsrätten inte hade ägt att, vid äventyr av att treskodom annars meddelades mot Brune T., förelägga Bo T. att komma in med fullmakt och att tingsrätten självfallet inte heller hade ägt att meddela treskodom sedan fullmakten hade getts in.

Det kan inledningsvis konstateras att den typ av fel som det här är fråga om, dvs. avsteg från de grundläggande reglerna för tvistemålsprocessen, inte tidigare har varit aktuella i något tjänstefelsmål eller disciplinärende och att detta förhållande självfallet är ägnat att försvåra bedömningen av anmälningsfrågan.

Vad gäller *det sista återförvisningsbeslutet* var emellertid enligt min mening redan de upplysningar om målets handläggning i tingsrätten som hade tagits in i hovrättens beslut av sådant slag att de gav upphov till anmälningssskyldighet enligt 15 § anställningsförordningen. I detta fall gjordes emellertid en anmälan till JO så snart som en vecka efter hovrättens beslut. Om en anmälan har gjorts till JO, JK eller allmän åklagare är detta

enligt min mening ett godtagbart skäl för myndighetschefen att underlåta att göra anmälan till Statens ansvarsnämnd. 1998/99:JO1

Det ligger, när det är fråga om ett enstaka fel av den typ som har föranlett *de fyra första av de här behandlade återförvisningsbesluten*, nära till hands att anta att felet är resultatet av bristande noggrannhet i det särskilda fallet. Om det förhåller sig på detta sätt och konsekvenserna inte har blivit betydande, kan felet inte anses vara så allvarligt att det föreligger någon skyldighet att göra anmälan till Statens ansvarsnämnd.

Av central betydelse för bedömningen av frågan hur allvarligt man skall se på en felaktig rättstillämpning av det här aktuella slaget är – utöver handlandets följder – vad som framgår om orsaken till felet, varvid särskild hänsyn måste tas till subjektiva omständigheter hänförliga till den befattningshavare som har begått dem. Av de fyra hovrättsbesluten framgår av naturliga skäl inte något om dessa omständigheter. I sammanhanget bör vidare framhållas att mitt åtalsbeslut grundades på ett avsevärt mycket fylligare underlag än vad hovrättens beslut utgör. Förundersökningen avsåg sålunda Bo Severins handläggning också av ett stort antal andra tvistemål, och en viktig del av utredningen utgjordes av förhör med Bo Severin i syfte att klarlägga de närmare omständigheterna kring hans sätt att handlägga målen. Det förhållandet att åtal har väckts kan således inte utan vidare tas till intäkt för att påstå att det har förelegat en skyldighet för Jan Alvå att göra anmälan till Statens ansvarsnämnd.

Omständigheter som emellertid med betydande styrka talar för att besluten borde ha föranlett en sådan anmälan är att det har varit fråga om upprepade fel av samma slag och att det rört sig om åsidosättande av regler av grundläggande betydelse för den enskildes rättssäkerhet i tvistemålsförfarandet. Det är här värt att notera att Jan Alvå har uppgett att han, just med hänsyn till att det rört sig om flera återförvisningsbeslut, ansåg att dessa gav anledning till bekymmer och att han av detta skäl vid några tillfällen hade samtal med Bo Severin. Det kan således på goda grunder hävdas att en korrekt tillämpning av regeln om anmälningsskyldighet skulle ha lett till att anmälan gjordes. Mot bakgrund bl.a. av vad som har sagts i det föregående om utrymmet för skilda bedömningar i anmälningsfrågor av det aktuella slaget kan det emellertid enligt min mening inte anses stå helt klart att besluten har gett upphov till en anmälningsskyldighet enligt 15 § anställningsförordningen. Jag har därför inte grund för att göra gällande att avsaknaden av anmälan till Statens ansvarsnämnd med anledning av dessa beslut objektivt sett har inneburit ett åsidosättande av en föreliggande anmälningsskyldighet. Situationen har däremot under alla förhållanden varit av den arten att överväganden från en myndighetschefs sida som leder till att han avstår från att göra en anmälan bör dokumenteras på lämpligt sätt.

Det kan sammanfattningsvis konstateras att Jan Alvås underlåtenhet att över huvud taget överväga frågan om det fanns skäl att göra anmälan enligt 15 § anställningsförordningen till Statens ansvarsnämnd innebär att han inte har fullgjort sin uppgift som myndighetschef på det sätt som krävs av honom. Särskilt anmärkningsvärt är att Jan Alvå inte ens i efterhand, sedan han genom JO:s remiss fått sin uppmärksamhet fäst på den aktuella problematiken, anser att han borde ha gjort några sådana överväganden. Han

kan således inte undgå kritik. Som framgår av det nyss sagda anser jag mig däremot inte ha grund för att påstå att Jan Alvås underlåtenhet att överväga frågan om anmälan till ansvarsnämnden i sak har medfört ett åsidosättande av en honom åvilande anmälningsskyldighet. 1998/99:JO1

Uttalanden om en tingsrätts beslut om förbud för åhörare att bära viss klädsel (mc-väst) under en rättegång

(Dnr 105-1998)

I ett beslut den 2 juni 1998 anförde *chefsJO Eklundh* följande.

Anmälan

I en anmälan till JO begärde motorcykelklubben MC Sweden genom Mats A. att JO skulle pröva om det är förenligt med svensk lag att förbjuda åhörare att komma in i en rättssal iklädda västar med klubbens emblem.

Av anmälan framgick bl.a. följande. Vid en rättegång i Borås tingsrätt den 7 januari 1998 förbjöd rättens ordförande medlemmar i MC Sweden att bära sina västar inne i rättssalen. Åhörare skall självfallet uppträda "hyfsat" vid en rättegång och om så inte är fallet kan rätten visa ut dem som stör ordningen. Ingen i MC Sweden har någonsin uppträtt ovärdigt vid en rättegång. De aktuella västarna ingår i medlemmarnas normala klädsel. När de tvingades ta av sig västarna, hade de flesta tröjor med klubbnamnet på. Kamrater till den tilltalade är ofta med i rättssalen och dessas kläder kan säkert på olika sätt uppfattas som provocerande, liksom t.ex. särskild frisyra eller rakade huvuden. Kamrattstödet gör att medlemmarna vill närvara vid rättegången och frågan är om de då skall behöva byta från sin normala klädsel.

Utredning

Handlingar i tingsrättens akt B 958-97 granskades, bl.a. protokollet från huvudförhandlingen den 7 januari 1998. Av detta framgick att förhandlingen ställdes in efter femton minuter eftersom ett vittne inte hade delgetts kallelse till förhandlingen. Ärendet remitterades därefter till Borås tingsrätt för upplysningar och yttrande över anmälan. Tingsrätten kom in med ett remissvar genom lagmannen Harry Jusélius och hovrättsassessorn Per-Anders Svensson, som var rättens ordförande vid den aktuella förhandlingen.

Harry Jusélius

Det finns anledning att misstänka att särskilt målsägande och vittnen ofta känner rädsla eller obehag under domstolsförhandlingar vid vilka medlemmar i t.ex. vissa motorcykelklubbar är närvarande som åhörare, framför allt om medlemskapet framgår av speciell klädsel. Fastän några synpunkter på vissa åhörare närvaro inte framförts till tingsrätten av målsägande eller vittnen i det aktuella målet har Per-Anders Svensson, enligt vad som framgår av hans yttrande, när beslutet att inte tillåta västar fattades beaktat inte endast möjligheten att meddela föreskrifter till upprätthållande av ordningen enligt 5 kap 9 § rättegångsbalken utan även de överväganden som ligger till grund för

bestämmelserna i 36 kap 18 § och 37 kap 3 § första stycket samma balk. Ett sådant beslut kan visserligen knappast stödas på ordalagen i nämnda bestämmelser – såvida man inte anser att den som bär en väst med vissa kännetecken uppträder otillbörligt (5 kap 9 § första stycket rättegångsbalken) – men beslutet framstår likväl som rimligt med hänsyn till ändamålet med dessa bestämmelser, särskilt som målsägande och vittnen under de senaste åren synes ha blivit alltmer ovilliga att yttra sig inför domstol i närvaro av t.ex. medlemmar i motorcykelorganisationer och det därför finns ett starkt behov av att på olika sätt skydda sådana förhörspersoner. En annan sak är att beslutet att förbjuda västar i detta fall visade sig inte ha avsedd effekt eftersom de som bar västarna under dessa hade på sig tröjor med motsvarande emblem.

1998/99:JO1

Per-Anders Svensson

I det aktuella målet hade två personer, Thomas Z. och Mikael E., åtalats för grov misshandel bestående i att de under tiden de var intagna på kriminalvårdsanstalten Västeråsen i Borås genom slag och sparkar misshandlat en medintagen. Både Thomas Z. och Mikael E. var häktade. Målet sattes ut till huvudförhandling den 30 december 1997. Det visade sig att ett av åklagaren åberopat vittne, som enligt vad som framgick av förundersökningsprotokollet hade varit intagen på anstalten när den påstådda misshandeln skulle ha ägt rum, var mycket svår att delge kallelse till förhandlingen. Det hade vidare kommit fram att en av de tilltalade, Thomas Z., hade visst samröre med motorcykelklubben Hells Angels. Före förhandlingen förekom vissa kontakter med åklagaren i målet varvid diskuterades bl.a. orsaken till delgivningsproblemen och huruvida några särskilda åtgärder borde vidtas med anledning av Thomas Z:s anknytning till Hells Angels. Det kom då fram att vittnet förmodligen var rädd för att vittna och därför höll sig undan. I samråd med åklagaren beslutades att polis skulle närvara vid förhandlingen. Vittnet, som inte kunnat delges kallelse, inställde sig inte till huvudförhandlingen och den ställdes av den anledningen in. Ny huvudförhandling sattes ut till den 7 januari 1998. Inför den förhandlingen kontaktades jag av en person tillhörande polisens underrättelsetjänst samt även av en polisman som enligt uppgift ingick i en särskild grupp, kallad Änglavakt, som hade till uppgift att bl.a. stävja det tilltagande s.k. mc-våldet. Jag upplystes om att en större polisstyrka från denna grupp skulle närvara vid huvudförhandlingen den 7 januari. Det tidigare omtalade vittnet hade inte heller till den förhandlingen kunnat delges kallelse. Misstankarna om att denne var rädd för att vittna hade stärkts vid kontakter med åklagaren. Cirka tio minuter före förhandlingens början kontaktades jag av polisens insatschef, som önskade att jag inte skulle tillåta åhörarna att bära väst. Insatschefen förklarade att det utanför förhandlingssalen fanns mellan fem och tio personer som hade anknytning till Hells Angels och att samtliga bar väst. Han förklarade vidare att det på västarna fanns olika symboler, bland annat ett märke med texten "Sergeant at arms" som innebär att den person som bär märket är organisationens vapenansvarige. Det fanns också märket "666", vilket skulle innebära att den som bär märket är dyrkare av satan. På övriga västar fanns bl.a. namnet på organisationen. Insatschefen berättade vidare att det sedan en tid råder s.k. västförbud på fängelser med anledning av beslut som fattats av Kriminalvårdsstyrelsen. Han sade även att såväl målsägande som vittnen enligt hans erfarenhet ofta är rädda och så gott som alltid känner ett stort obehag på grund av närvaron av åhörare som kan kopplas till vissa motorcykelorganisationer samt att västarna i sig utgör ett maktmedel för dessa organisationer och att de används för att bl.a. markera organisationens närvaro för målsägande och vittnen. Efter samtalet med insatschefen kontrollerade jag personligen västarnas utseende.

Vid prövningen av insatschefens önskemål övervägde jag huruvida det fanns lagligt stöd för åtgärden. Enligt den bedömning jag gjorde kunde bestämmelsen i 5 kap. 9 § rättegångsbalken tillämpas. Bestämmelsen är allmänt hållen och ger rättens ordförande möjlighet att meddela de föreskrifter som behövs för att upprätthålla ordningen vid sammanträden. Som jag uppfattar den regleringen har rätten en skyldighet att rent allmänt se till att det är ordning och reda i rättssalen. I detta bör anses ligga att målsägande, vittnen, rättens ledamöter och även åhörare i minsta möjliga mån skall känna obehag under en rättegång. Ordförandens möjligheter att meddela föreskrifter bör dock självfallet användas med sunt förnuft.

Mot bakgrund av dels den information jag fått från polisens insatschef, dels de iakttagelser jag själv gjort, dels ock den omständigheten att ett vittne, sannolikt av rädsla, inte kunnat delges kallelse till förhandling beslutade jag att inte tillåta västar i förhandlingssalen. Skälet för åtgärden var att, om möjligt, minimera det obehag som övriga närvarande kunde antas känna genom organisationens närvaro i rättssalen. Beslutet meddelade jag insatschefen som i sin tur informerade åhörarna.

Även förhandlingen den 7 januari 1998 ställdes in på grund av att det tidigare omnämnda vittnet inte inställde sig. Ny huvudförhandlingstid sattes ut till den 15 januari 1998. Under den tid förhandlingen den 7 januari 1998 varade kunde jag konstatera att de åhörare som hade anknytning till Hells Angels under västarna bar tröjor med motsvarande emblem som de som fanns på västarna. Mot den bakgrunden blev effekten av den vidtagna åtgärden inte den förväntade. Vid huvudförhandlingen den 15 januari 1998 lät jag därför saken bero.

MC Sweden bereddes tillfälle att kommentera remissvaret.

Rättslig reglering

Bestämmelser om offentlighet vid domstolsförhandlingar

Varje medborgare är gentemot det allmänna tillförsäkrad bl.a. yttrandefrihet och informationsfrihet (2 kap. 1 § första stycket 1 och 2 regeringsformen [RF]). Informationsfriheten – frihet att inhämta och motta upplysningar samt att i övrigt ta del av andras yttranden – kan beskrivas som en spegelbild av yttrandefriheten. Den allmänna informationsfriheten kompletteras av regeln i 2 kap. 11 § andra stycket RF om att förhandlingar vid domstol skall vara offentliga. Grundsatsen om offentliga domstolsförhandlingar slås fast också i artikel 6 i den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna som sedan den 1 januari 1995 gäller som svensk lag.

Grundsatsen att domstolsförhandlingar skall vara offentliga gäller emellertid inte oinskränkt, utan begränsningar kan göras genom lag (2 kap. 12 § RF). Lagregler om offentligheten vid allmän domstol återfinns i 5 kap. rättegångsbalken (RB). Enligt vad som där föreskrivs kan rätten, med avsteg från huvudregeln om förhandlingsoffentlighet, under vissa förutsättningar förordna att en förhandling skall hållas helt eller delvis inom stängda dörrar bl.a. om det kan antas att det därvid kommer att förebringas sekretessbelagda uppgifter (1 §).

Föreskrifter om ordningen vid förhandlingar vid allmän domstol

1998/99:JO1

Också frågor om upprätthållandet av ordningen vid förhandlingar vid allmän domstol regleras i 5 kap. RB. Det är en uppgift för rättens ordförande att upprätthålla ordningen vid rättens sammanträden och att meddela de föreskrifter som behövs i detta syfte. Han får utvisa den som stör förhandlingen eller på något annat sätt uppträder otillbörligt. Han får också begränsa antalet åhörare för att undvika trängsel. Vidare får rätten förbjuda att annan tar upp förhör på fonetisk väg, om det kan antas att upptagningen så besvärar den som hörs att det blir till men för utredningen. Fotografi får inte tas i rättssalen (9 § första stycket).

Om någon som har utvisats tränger sig in i rättssalen eller om någon i övrigt inte lyder en tillsägelse som har meddelats för att upprätthålla ordningen får rätten förordna att han omedelbart skall tas i häkte och kvarhållas där så länge sammanträdet varar, dock inte längre än tre dagar (9 § andra stycket).

Särskilda föreskrifter om säkerhetskontroll vid domstolsförhandlingar finns i lagen (1981:1064) i ämnet.

Den som vid sammanträde inför rätten stör förhandlingen eller fotograferar i rättssalen eller bryter mot föreskrift eller förbud, som har meddelats med stöd av 5 kap. 9 § RB, kan enligt 9 kap. 5 § RB dömas till penningböter.

Störningar av allvarigare slag kan åtalas med tillämpning av föreskrifterna om störande av förrättning i 16 kap. 4 § brottsbalken.

Bestämmelser om parters och åhörars närvaro under vittnesförhör m.m.

Om det finns anledning anta att ett vittne av rädsla eller annan orsak inte fritt berättar sanningen på grund av en parts eller någon åhörars närvaro, eller om en part eller åhörare hindrar vittnet i hans berättelse genom att falla honom i talet eller på annat sätt, får rätten förordna att parten eller åhöraren inte får vara närvarande vid förhöret (36 kap. 18 § första stycket RB). Detsamma gäller vid förhör med en part eller med en målsägande som inte för talan (jfr 37 kap. 3 § första stycket RB).

Bedömning

Av utredningen framgår att Per-Anders Svensson stödde sitt beslut att inte tillåta västarna inne i rättssalen på reglerna i 5 kap. 9 § RB och att hans syfte med åtgärden var att minimera det obehag som övriga närvarande kunde antas känna genom mc-klubbens närvaro.

Av protokollet från huvudförhandlingen framgår inte annat än att förhandlingen var offentlig och att ingen av de säkerhetsåtgärder som anges i lagen om säkerhetskontroll vid domstolsförhandlingar hade vidtagits. Att en förhandling är offentlig innebär att allmänheten har fritt tillträde till den lokal där förhandlingen hålls. Häri ligger att envar har rätt att övervara förhandlingen utan att behöva undergå identitetskontroll eller förklara varför han önskar närvara. Åhörarna kan vidare självfallet i princip vara klädda som de själva önskar.

Som har sagts i det föregående ankommer det enligt 5 kap. 9 § RB på ordföranden att upprätthålla ordningen vid en domstolsförhandling. Med stöd

av denna bestämmelse har ordföranden möjlighet att meddela de föreskrifter som behövs för att rättegången skall kunna genomföras utan störande inslag. Om någon exempelvis är berusad eller högljudd eller på något annat påtagligt sätt stör ordningen kan ordföranden visa ut honom från rättssalen. Vad som skall anses vara ordningsstörande beteende är ytterst beroende av bedömningar som ordföranden måste göra i varje enskilt fall (se t.ex. JK 1985 s. 47, JK 1986 s. 79 och JK 1987 s. 47).

I JK 1986 s. 79 ansåg JK att bestämmelsen i 5 kap. 9 § RB formellt bör kunna tillämpas med avseende på beväpningen hos en uniformerad polisman då denne uppträder som vittne. I enlighet med det synsätt som kommer till uttryck i detta beslut bör bestämmelsen kunna tillämpas även i sådana fall där en åhörare är klädd – eller oklädd – på sådant sätt att det med fog kan göras gällande att han därigenom stör ordningen i rättssalen. Det bör emellertid framhållas att det här inte kan vara fråga om annat än fall av ren undantagskaraktär. Det kan exempelvis bli aktuellt att visa ut en åhörare ur rättssalen om hans klädsel är av sådant slag att den skulle kunna medföra ansvar för förargelseväckande beteende eller hets mot folkgrupp (jfr NJA 1996 s. 577). Det finns däremot enligt min mening inte rättsligt stöd för att vid en offentlig domstolsförhandling i andra fall visa ut eller förbjuda en åhörare att komma in i rättssalen endast på den grunden att han genom sin klädsel visar att han tillhör en viss förening eller annan sammanslutning, även om denna skulle förknippas med värderingar och som står i strid med vad som är gängse i samhället. Jag vill här erinra om det skydd för yttrande- och föreningsfriheterna som ges i 2 kap. RF.

Jag kan således inte finna att reglerna i 5 kap. 9 § RB gav stöd för Per-Anders Svenssons åtgärd att förbjuda mc-klubbens medlemmar att bära sina västar i rättssalen.

Per-Anders Svensson har uppgett att det i rättens skyldighet att se till att det är ordning i rättssalen bör ligga att målsägande, vittnen, rättens ledamöter och åhörare i minsta möjliga mån skall känna obehag under en rättegång. Enligt min mening rör det sig här emellertid inte om ordningsfrågor i den bemärkelse som åsyftas i 5 kap. 9 § RB. Aspekter av det slag som Per-Anders Svensson har nämnt bör i stället, såvitt avser vittnen, målsägande och andra förhörspersoner, bedömas med utgångspunkt i reglerna i 36 kap. 18 § första stycket och 37 kap. 3 § första stycket RB, som ger rätten möjlighet att under vissa förutsättningar besluta att en part eller åhörare inte får vara närvarande i rättssalen under ett förhör. Som Harry Jusélius har nämnt i sitt yttrande förefaller det som om Per-Anders Svensson när han fattade sitt beslut i viss mån vägledades även av dessa bestämmelser.

Möjligheten att visa ut åhörare ur rättssalen infördes genom en lagändring år 1987. Av förarbetena till lagändringen (prop. 1986/87:89 s. 135 och s. 178) framgår bl.a. följande:

Under senare år har det blivit ett allt större problem att vittnen i rättegångar hämmas i sin vilja att berätta om förhållanden som är ofördelaktiga för en part av rädsla för repressalier, inte i första hand från parten själv utan från åhörare som är på något sätt lierade med parten. Problemet gäller i huvudsak kamrater till den tilltalade i brottmål. Ofta börjar bearbetningen av vittnet i dessa fall med mer eller mindre direkta hot före förhandlingen. Kamraterna

fullföljer sedan i typfallet sina försök till påverkan med att, utan något påtagligt störande beteende, intensivt iakttas vittnet under förhöret. Åtgärderna torde, enligt vad som upplysts, inte sällan leda till önskat resultat. Någon laglig möjlighet att ålägga åhörare att lämna rättssalen torde endast finnas när dessa stör förhandlingen på ett mer eller mindre påtagligt sätt (jfr 5 kap. 9 § RB).

1998/99:JO1

För att rätten skall få förordna att en åhörare inte får vara närvarande under ett vittnesförhör bör krävas att det finns särskild anledning till misstanke om att vittnet i åhörarens närvaro inte kommer att lämna fullständiga och sanningsenliga uppgifter. Om det inte föreligger alldeles speciella omständigheter, bör det inte vara tillräckligt att vittnet rent allmänt har svårt att tala inför större publik e.d., utan man måste kräva att vittnets känslor inför en viss eller vissa åhörare kan antas vara sådana att vittnet inte fritt berättar sanningen i deras närvaro. Härav följer också att det inte är motiverat att visa ut andra personer ur rättssalen än sådana som vittnets rädsla e.d. riktar sig emot. Det torde således i praktiken inte bli aktuellt att med stöd av denna bestämmelse ålägga t.ex. representanter för pressen att lämna rättssalen. Vad som hittills sagts avser de fall då part eller åhörare söker påverka ett vittne under en förhandling utan direkt yttre iakttagbara medel. De situationer där sådana mera påtagliga medel används faller under tillämpningsområdet för 5 kap. 9 §.

Rätten kan således i ett fall som det aktuella visa ut samtliga åhörare med anknytning till en mc-klubb under ett vittnes- eller målsägandeförhör, om dessas närvaro kan antas påverka förhörspersonen på det sätt som åsyftas i 36 kap. 18 § första stycket RB. Rätten bör redan före förhandlingen – efter hörande av parterna – kunna besluta om en tillämpning av bestämmelsen (Fitger, Rättegångsbalken Del 3 s. 36:44). Det finns däremot inte någon laglig möjlighet för rätten att vid en offentlig domstolsförhandling visa ut eller förbjuda en åhörare att komma in i rättssalen under t.ex. sakframställning eller slutanföranden annat än om han stör ordningen på ett sådant påtagligt sätt att bestämmelsen i 5 kap. 9 § RB kan tillämpas.

Per-Anders Svensson har i sitt yttrande hänvisat till uppgifter som han hade fått av en polisman om att det sedan en tid råder s.k. västförbud på kriminalvårdsanstalter. Mot bakgrund bl.a. av det förhållandet att antalet intagna med anknytning till extrema motorcykelklubbar har ökat under senare år utfärdade Kriminalvårdsstyrelsen i april 1996 riktlinjer för intagnas innehav av vissa föremål m.m., vilka bl.a. innebär att en intagen inte skall medges att i anstalten bära eller i sitt bostadsrum förvara en väst som anger medlemskap i en extrem motorcykelorganisation.

Riktlinjerna – som inte utgör bindande föreskrifter – har sin formella grund i regler i lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt, i förordningen (1974:248) om kriminalvård i anstalt och i Kriminalvårdsstyrelsens då gällande anstaltsföreskrifter KVVFS 1995:5 och avser åtgärder som syftar till att upprätthålla ordningen och säkerheten på kriminalvårdsanstalterna så att en ändamålsenlig kriminalvård skall kunna bedrivas. Något motstående intresse motsvarande grundsatsen om offentlighet vid domstolsförhandlingar finns här självfallet inte. Det finns således inte någon grund för att ta Kriminalvårdsstyrelsens riktlinjer till intäkt för att det skulle vara möjligt att förbjuda en medlem av en extrem motorcykelorganisation att bära en väst som visar hans föreningstillhörighet när han uppträder som åhörare vid en rättegång.

Åklagar- och polisväsendena

1998/99:JO1

Åtal mot en kommissarie för tjänstefel har ogillats då han inte ansetts ha förfarit oaktsamt (reell husrannsakan i en restaurang på grundval av ett anonymt tips)

(Dnr 443-1995)

ChefsJO Eklundh väckte åtal för tjänstefel vid Borås tingsrätt mot kommissarien Nils Lundgren, Polismyndigheten i Södra Älvsborg, enligt följande gärningsbeskrivning.

Kriminalkommissarien Nils Lundgren vid Polismyndigheten i Södra Älvsborg har den 26 januari 1995 i Borås efter föredragning av kriminalinspektören Bernt Rangstrand beslutat att husrannsakan skulle företas i Volos Restaurang i Sandared med anledning av misstanke om olovlig försäljning och olovlig tillverkning av alkoholhaltiga drycker.

Husrannsakan genomfördes samma dag.

Nils Lundgren har vid sin myndighetsutövning av oaktsamhet åsidosatt vad som gällt för uppgiften genom att besluta om husrannsakan trots att lagliga förutsättningar för åtgärden inte förelegat, eftersom det inte förekom sådana omständigheter som kunde utgöra grund för skäligen misstanke om brott gentemot någon enskild person och det heller inte förekom synnerlig anledning att det genom rannsakingen skulle anträffas föremål underkastade beslag eller annan utredning om brottet vinnas.

Lagrum: 20 kap. 1 § brottsbalken

I en dom den 19 februari 1997 ogillade tingsrätten åtalet. I domskälen antecknades bl.a. följande.

Av handlingar som i målet åberopats av åklagaren framgår särskilt följande:

Det av Lundgren fattade beslutet om husrannsakan är skrivet på ett tryckt formulär, på vilket har antecknats Gùls namn och personnummer, att han var "misstänkt", att brottet var olovlig försäljning av alkoholdrycker, att det var fråga om husrannsakan å restaurang Volos, Sandared samt att Gùl skulle hämtas till förhör "vid resultat av husrannsakan".

Till grund för Bernt Rangstrands föredragning av ärendet inför Lundgren låg en promemoria 1995-01-25 och en handling med rubriken "NARKOTIKATIPS 1994-12-16". I promemorian angavs "Volos Restaurang, Sandaredsvägen 2, Sandared" samt telefonnummer och under "Sak" hembränning av sprit, försäljning av hembränt och försäljning av narkotika. Promemorian lyder under rubriken "ANONYM ANMÅLARE": "Anmälaren säger att restaurangen drivs av tre turkar. Två av dem bor i Göteborg, Torslanda och den tredje i Borås. Vem av dem som äger restaurangen är okänt. En av männen är förälskad i anmälaren och har anförtrott sig till henne. Han har visat henne tre stycken hembränningsapparater som står i källaren. Anmälaren säger att de säljer både till privatpersoner och restauranger, både i Borås och Göteborg, dessutom sker försäljning från restaurangen. Hon kan inte säga någon volym på försäljningen. Dessutom sker försäljning av narkotika från restaurangen. Anmälaren uppger att hon själv sett detta men hon kan inte säga vad för typ av narkotika det gäller, eller hur den var förpackad. Det hela har pågått i ca 2 år. Anmälaren säger att en utav männen alltid sover över i restaurangen. Hon uppger att hon hört att

det under kvällen den 25 jan skulle komma folk dit för att handla hembränt. Hon kan dock inte förklara närmare hur hon fått reda på detta, eller varifrån köparna skulle komma.” Promemorian är undertecknad av Gun-Britt Svensson, och under hennes namn finns följande tillägg: ”Anmälaren och hennes väninna var hos polisen för ca 4 veckor sedan och berättade om den aktuella narkotikaförsäljningen”.

1998/99:JO1

Den som narkotikatips tecknade handlingen är undertecknad av polis-assistenten Stefan Jalderyd och har följande lydelse: ”Två kvinnor kom in på polisstationen och berättade att de hade varit på en fest i Sandared på kvällen den 16/12-94 tillsammans med Altan och Ismen. Altan och Ismen driver Restaurang Volos i Sandared. Kvinnorna berättade att Altan frågat om de ville röka hasch samtidigt som han visade att han hade hasch med sig. Men eftersom dom inte var intresserade stoppade han ner det i fickan igen. De tror även att de båda männen säljer hasch för vid ett tillfälle såg de en liten kille i 11–12 års åldern komma in i restaurangen och hämta ett litet paket. Killens pappa är missbrukare enligt de båda kvinnorna. Pappan kallas för Bullen och heter Rissanen i efternamn. Mamman heter Kirsti. Troligtvis kommer de båda männen stänga restaurangen den 25/12-94.”

Nils Lundgren har förnekat gärningen – – – samt uppgivit: Han har tjänstgjort vid polisen i Borås sedan 1959, mestadels såsom kriminalpolis. Sedan 1994 är han ställföreträdande chef för kriminalavdelningen och är i denna egenskap förundersökningsledare i ärenden av enkel beskaffenhet. I sådana kan han då fatta beslut om tvångsmedel. Han har ofta föredragit ärenden om husrannsakan och själv fattat ett antal beslut om dylik åtgärd, varför han i januari 1995 hade god erfarenhet av hithörande regelverk. Den 26 januari 1995 blev han på förmiddagen uppsökt av Bernt Rangstrand, som berättade att han fått en promemoria med vissa uppgifter och även hittat en handling med narkotikatips. Det är fråga om de ovan refererade två handlingarna, vilkas innehåll han redogjorde för, och han berättade också att han hösten 1994 fått in allmänna uppgifter om spritförsäljning i Sandared. Det hade bl a sagts att ungdomar hanterade alkohol, och det kretsade kring restaurang Volos. Uppgifterna enligt de två aktuella handlingarna var anonyma, men Lundgren fick den uppfattningen att uppgifterna lämnats vid två personliga besök hos polisen. Han noterade att det var fråga om detaljrika uppgifter, att en av uppgiftslämnarna sades ha en personlig relation till en av restauranginnehavarna, att hon sett apparaterna och att det var fråga om försäljning bl a till ungdomar. Rangstrand berättade att han efter kontakt med Gun-Britt Svensson gjort bedömningen att kvinnornas uppgifter var tillförlitliga. Ehuru Lundgren inte visste vilka uppgiftslämnarna var ansåg han att de ganska lätt kunde identifieras, vilket dock skulle ta viss tid. Han ansåg inte att uppgifterna var anonyma i vanlig bemärkelse, och han fann det naturligt att kvinnorna i den rådande situationen inte ville framträda. Han ansåg det vara osannolikt att de skulle tala osanning då de lätt kunde bli igenkända. Lundgren studerade belastningsregistret på Altan Gül, som av Rangstrand angavs vara restaurangens innehavare, och diskuterade med Rangstrand ingående vilka möjligheter det fanns att ingripa mot restaurangen. De kom fram till att spaning inte kunde bedrivas inne i restaurangen utan att polismännen skulle bli avslöjade. Spaning från utsidan bedömdes inte kunna ge något resultat. Eftersom Lundgren, som har stor vana att bedöma uppgifters trovärdighet, ansåg att de lämnade uppgifterna var sanningsenliga och att det var fara i dröjsmål, beslutade han med stöd av 28 kap 1 § 1 st rättegångsbalken att husrannsakan skulle ske i restaurangen. Anledning förekom enligt hans uppfattning att brott förövats, och det krävdes såvitt han förstod inte att någon var skäligen misstänkt för brott. Någon bedömning enligt andra stycket i nämnda lagrum gjorde han inte. Lundgrens åsikt var att ett ingripande var angeläget med hänsyn särskilt till att ungdomar använder hembränd sprit i allt större utsträckning och till att i stort sett alla våldsbrott har en alkoholrelation. För att husrannsakan skulle orsaka

minsta möjliga uppmärksamhet bestämde han att åtgärden skulle vidtas efter lunchtid. Det visade sig också att åtgärden inte väckte någon uppmärksamhet. Ingenting intressant påträffades i restaurangen, och senare nedlades ärendet. Numera är Lundgren benägen att anse att det fanns personer som var skäligen misstänkta för brott samt att det även fanns synnerlig anledning till husrannsakan enligt 28 kap 1 § 2 st rättegångsbalken. Lundgren anser sig inte ha av oaktsamhet åsidosatt vad han haft att iaktta, men skulle oaktsamhet befinnas föreligga bör hans gärning bedömas som ringa och inte föranleda ansvar.

Vittnesförhör har hållits på åklagarens begäran med kriminalinspektören Bernt Rangstrand och på Lundgrens begäran med Marie-Louise Dahlin, Ewa Svensson och kriminalinspektören Arne Hedén.

Enligt 28 kap 1 § första stycket rättegångsbalken får i utredningssyfte husrannsakan företas om anledning förekommer att brott förövats varå fängelse kan följa. Hos annan än den som skäligen kan misstäckas för brottet får enligt andra stycket i samma lagrum husrannsakan dock endast företas om brottet förövats hos honom eller den misstäckte gripits där eller eljest synnerlig anledning förekommer att genom husrannsakan föremål som är underkastat beslag skall anträffas eller annan utredning om brottet vinnas. Övervägande skäl talar för att nämnda lagrum bör, på grundval av lydelsen av dess första och andra stycken, tolkas så att det, om inte någon av undantagssituationerna enligt andra stycket föreligger, för att husrannsakan skall få företas hos någon krävs att denne är skäligen misstäck för brott som kan föranleda fängelse. Denna tolkning är dock inte oomstridd, och tingsrätten återkommer till frågan hur Lundgren bort tolka lagrummet.

Nils Lundgren har grundat sitt beslut om husrannsakan – som enligt vad han antecknat föranletts av misstanke om olovlig försäljning av alkoholdrycker men även måste anses ha gällt olovlig tillverkning av spritdrycker – på Rangstrands redogörelse av innehållet i promemorian av den 25 januari 1995 och på uppgifter denne i övrigt lämnat framför allt om alkoholförsäljning i Sandared. Utredningen ger vid handen att det var fråga endast om anonyma uppgifter, och Lundgren hade inte fog för att betrakta någon person såsom skäligen misstäck för aktuella brott. Hans åtgärd att besluta om husrannsakan har därför varit objektivt sett felaktig. Uppgifterna i nämnda promemoria får dock i förening med vad som i övrigt framkommit vid Rangstrands föredragning av ärendet anses ha varit sådana att, såsom sägs i 28 kap 1 § första stycket rättegångsbalken, anledning förekommit att brott förövats. Frågan är då om Lundgren varit oaktsam då han beslutat om husrannsakan utan att därjämte Altan Gül varit skäligen misstäck för brott.

Den innebörd som enligt vad ovan uttalats bör ges 28 kap 1 § första och andra styckena rättegångsbalken kan inte sägas entydigt framgå av vare sig lagrummets lydelse eller en jämförelse med andra bestämmelser, t ex 11 § i samma kapitel. Inom doktrinen har olika meningar redovisats i frågan huruvida en förutsättning för husrannsakan enligt första stycket i 28 kap 1 § rättegångsbalken är att den som utsätts för åtgärden skäligen kan misstäckas för brott; vissa författare har besvarat frågan jakande medan andra intagit motsatt ståndpunkt. Med hänsyn till de tolkningssvårigheter som sålunda förelegat kan Lundgren inte anses ha förfarit oaktsamt genom att besluta om husrannsakan på grundval av en oriktig tolkning av lagrummet i aktuellt avseende. Åtalet skall därför ogillas.

ChefsJO Eklundh överklagade domen till Hovrätten för Västra Sverige och yrkade att åtalet skulle bifallas. I en dom den 10 september 1997 fastställde hovrätten tingsrättens dom. *ChefsJO* överklagade inte domen.

Med anledning av att domstolarna konstaterade att bestämmelsen i 28 kap. 1 § rättegångsbalken är svår att tolka beslutade ChefsJO Eklundh att skicka domarna till Justitiedepartementet för kännedom. 1998/99:JO1

Handläggningen av en förundersökning där oskyldiga personer sanningslöst utpekats som delaktiga i ett mord på en polisman

(Dnr 3468-1994 och 4328-1994)

I ett beslut den 16 oktober 1997 anförde *chefsJO Eklundh följande*.

Bakgrund

I anmälningar till JO begärde Johan E., Johan B. och Mats S. att JO skulle granska bl.a. polisens och åklagarnas handläggning av en viss förundersökning och i ärendet vidtagna straffprocessuella tvångsåtgärder.

Utredningsåtgärder

Till en början infordrades skriftligt material från Polismyndigheten i Stockholms län (sedan den 1 juli 1994 ingår de dåvarande polismyndigheterna i Stockholm och i Huddinge i samma polismyndighet) samt från Regionåklagarmyndigheten i Stockholm. Av handlingarna framgick bl.a. följande. I januari 1994 anhölls och häktades polisassistenten Johan E., polisaspiranterna Johan B. och Daniel F. samt chauffören Mats S. på grund av misstankar om delaktighet i ett rån i Högdalen i Stockholm den 17 februari 1992 vid vilket polismannen Leif Widegren sköts till döds. Förundersökning verkställdes. I ett beslut den 22 juni 1994 konstaterade extra åklagaren Kent Madstedt vid Regionåklagarmyndigheten i Stockholm att de misstänkta var oskyldiga.

Därefter inhämtades upplysningar från kriminalkommissarien Åke Torstensson vid Polismyndigheten i Stockholm samt från kriminalkommissarien Rolf Nilsson och kriminalinspektören Rune Åstrand, de två sistnämnda vid Polismyndigheten i Sala. På grundval av vad som dittills hade framkommit beslutade jag den 14 november 1994 att anmälningarna skulle tas upp till utredning.

Upplysningar inhämtades vidare från statsåklagaren Stefan Karlmark vid Regionåklagarmyndigheten i Västerås, kriminalinspektören Sven-Olof Karlsson vid Polismyndigheten i Stockholms län (tidigare Polismyndigheten i Huddinge) och f.d. polismästaren vid Polismyndigheten i Huddinge, numera polisöverintendenten vid Säkerhetspolisen, Margareta Lindroth samt från chefsåklagaren Staffan Strömer vid Åklagarmyndigheten i Stockholm.

Vad som hade framkommit under utredningen föranledde mig att den 10 april 1995 inleda förundersökning rörande tjänstefel. Jag uppdrog samma dag åt överåklagaren Christer van der Kwast vid dåvarande Regionåklagarmyndigheten i Härnösand att verkställa utredningen.

Under förundersökningen hölls förhör med rådmannen Jan Bjerlöw vid Handens tingsrätt samt med statsåklagaren Kjell Lilieholm, distrikts-

åklagaren Stefan Lindh och extra åklagaren Kent Madstedt, samtliga vid Regionåklagarmyndigheten i Stockholm. De angivna tjänsteställningarna hänför sig alla till tiden för de i ärendet aktuella händelserna. Vidare hördes kriminalkommissarien Lars Magnusson och kriminalinspektören Raymond Ullgren, som båda under den i ärendet aktuella tidsperioden tjänstgjorde vid Polismyndigheten i Huddinge. Förhör hölls också med kriminalinspektören Eje Johansson, som hade tjänstgjort i den s.k. Ösmogruppen (se nedan), och med Rune Åstrand. Numera biträdande riksåklagaren Solveig Riberdahl, som under den aktuella perioden var överåklagare vid Regionåklagarmyndigheten i Stockholm, lämnade uppgifter i form av en promemoria. Vidare inhämtades skriftligt material. Förundersökningsmaterialet redovisades dels fortlöpande under hand, dels i form av ett förundersökningsprotokoll.

Vidtagna utredningsåtgärder och utredningens resultat redovisades i en vid JO-expeditionen upprättad promemoria. Vad som framkommit föranledde mig att den 21 mars 1996 lägga ned förundersökningen med hänvisning till att det inte kunde hävdas att någon befattningshavare som stod under min tillsyn hade gjort sig skyldig till tjänstefel. Härefter ägde nya förhör rum med Kjell Lilieholm och Stefan Lindh, och ett yttrande infordrades från Riksåklagaren.

Rikspolisstyrelsens, Personalansvarsnämnden, akter i ärendena PAN 793-13/94, 793-16/94 och 793-17/94 genomgicks.

Utredningens resultat

Allmänt

Den 16 september 1991 förövades ett inbrott i ett vapenförråd i Gettryggen, Botkyrka kommun, varvid vapen tillgreps. Rån mot post- och bankkontor ägde rum den 25 oktober 1991 i Farsta, den 3 januari 1992 i Trångsund och den 13 januari 1992 i Svedmyra. Den 17 februari 1992 utfördes ett rån mot en värdetransport i Högdalen. I samband med detta sköts polismannen Leif Widegren till döds. Den 23 december 1993 utfördes ett rån mot en bank i Heby i Sala polisdistrikt.

Omedelbart efter rånet den 17 februari 1992 påbörjades ett utredningsarbete vid våldshoteln vid Polismyndigheten i Stockholm. I april 1992 inträdde chefsåklagaren Staffan Strömer som förundersökningsledare. Den 1 april 1993 fick kriminalkommissarien Åke Torstensson uppdraget att leda den s.k. polismordutredningen. Sammanlagt 13 personer arbetade med utredningen.

Utredningar pågick vid Polismyndigheterna i Handen, Huddinge och Stockholm med anledning av de övriga rån- och tillgreppsbrott som har nämnts i det föregående. I januari 1993 bestämdes att Kjell Lilieholm, biträdd av Stefan Lindh, skulle vara sammanhållande åklagare i fråga om dessa utredningar utan att vara förundersökningsledare. Åklagarinträde skedde den 9 mars 1993. Utredningsmän från olika polismyndigheter flyttades till en grupp i Handen, som i september 1993 överflyttades till Huddinge. Gruppen, som benämndes Ösmogruppen, leddes av Lars

Magnusson. Enligt Raymond Ullgren fördelades alla arbetsuppgifter inom gruppen via Lars Magnusson och redovisning lämnades till honom. 1998/99:JO1

Under sommaren år 1992 hade det förekommit försök till grov utpressning med anknytning till vapenstölden. Utredningen i denna del handhades först av Huddingepolisens men övergick senare till Stockholmspolisens.

Samarbetet mellan Regionåklagarmyndigheterna i Stockholm och Västerås

Rånet i Heby den 23 december 1993 och med anledning därav vidtagna åtgärder

Den 23 och 24 december 1993 grep personal från Salapolisen Carl Sumonja, Boris S., Erik G. samt ytterligare en person som misstänkta för rånet i Heby. De gripna fördes till polisstationen i Sala. Stefan Karlmark, som tjänstgjorde som jouråklagare, beslutade att de gripna skulle anhållas. Han beslutade också att husrannsakan skulle företas vid Sursa gård, Stallarholmen, Södermanlands län, dit Carl Sumonja hade anknytning.

Raymond Ullgren hade på eftermiddagen den 23 december i radio hört att det hade förövats ett rån i Sala och att automatvapen hade använts vid detta. Han kontaktade med anledning härav Salapolisen per telefon för att höra efter om det rörde sig om vapen som kunde hänföras till inbrottet i Gettryggen.

Under förmiddagen den 25 december beslutade Stefan Karlmark att husrannsakan skulle utföras i Erik G:s bostad på Wollmar Yxkullsgatan i Stockholm. Rune Åstrand vid Polismyndigheten i Sala kontaktade Polismyndigheten i Stockholm för att be om hjälp med verkställigheten av beslutet. Han blev i anslutning härtill uppringd av Raymond Ullgren. Vid telefonsamtalet frågade Rune Åstrand om Raymond Ullgren kunde hjälpa till vid husrannsakningen. Raymond Ullgren tog med sig några polismän och några tekniker från Huddinge och utförde husrannsakningen tillsammans med uniformerad personal från Polismyndigheten i Stockholm. I ett vindsförråd påträffades vapen som kunde knytas till inbrottet i Gettryggen. Dessutom fann man en förlaga till en videofilm som kunde härledas till det försök till utpressning som hade förekommit under sommaren 1992. Under husrannsakningen inställde sig Margareta Lindroth som hade tillkallats av Raymond Ullgren. Senare samma dag utförde personal från Huddingepolisens en husrannsakningen i Boris S. bostad i Nacka.

Den 26 december blev Stefan Karlmark uppringd av Kjell Lilieholm. Som Stefan Karlmark uppfattade samtalet sökte Kjell Lilieholm samarbete. Polismästaren Bo Svanberg vid Polismyndigheten i Sala och Stefan Karlmark enades om att det vore lämpligt att sammanträffa med personal från Huddingepolisens för att diskutera uppläggningsen av förundersökningen.

På kvällen den 26 december begav sig Margareta Lindroth, Lars Magnusson och Raymond Ullgren till häktet i Uppsala för att "tala" med Carl Sumonja. Enligt vad Raymond Ullgren har uppgett hade Kjell Lilieholm dessförinnan haft kontakt med Stefan Karlmark i saken.

Den 27 december for Stefan Karlmark, Bo Svanberg, Rolf Nilsson och Rune Åstrand till Huddinge där de sammanträffade med cirka tio

befattningshavare vid Huddingepolisen. Från Huddingepolisens sida ville man ha fortsatta kontakter med Salapolisen, och Stefan Karlmark fann det naturligt att personal från Huddingepolisen fick närvara vid de förhör som hölls av förhørsledarna Rolf Nilsson och Rune Åstrand. Förhørsgrupper bildades och det bestämdes att Rolf Nilsson och Raymond Ullgren skulle förhöra Carl Sumonja och Boris S. Senare samma dag påbörjades den av Stefan Karlmark beslutade husrannsakingen vid Sursa gård.

Huddingepolisens sökande efter vapen vid Sursa gård

Enligt ett protokoll över beslag i brottmål påbörjade personal från Huddingepolisen den 29 december 1993 kl. 22.30 sökande efter vapen vid "Sursa gård, 1400 meter från fastigheten in i skogen". I protokollet anges Carl Sumonja som skäligen misstänkt för grov stöld. Enligt protokollet hade åtgärden beslutats av Kjell Lilieholm. Vapen påträffades och togs i beslag.

Stefan Karlmark har berättat att den Securitasvakt som övervakade området vid Sursa gård, med anledning av att den av honom beslutade husrannsakingen inte var avslutad, ringde till polisen i Strängnäs när personalen från Huddingepolisen anlände. Polispersonal från Strängnäs och Eskilstuna ryckte ut. Varken vakten eller någon annan hade underrättats om Huddingepolisens förrättning. Någon av de tillkallade polismännen kände emellertid igen en kollega från Huddinge varför situationen klarades ut.

Relationen mellan Regionåklagarmyndigheterna i Västerås och Stockholm

Av Kjell Lilieholms berättelse framgår att han var förundersökningsledare i fråga om de brott som hade begåtts inom Regionåklagarmyndighetens i Stockholm område. Stefan Karlmark var förundersökningsledare beträffande rånet i Heby.

Stefan Karlmark har uppgett att han, förmodligen den 3 januari 1994, vid ett telefonsamtal med Lars Magnusson begärde att de beslag som hade gjorts under husrannsakingen vid Sursa gård skulle redovisas till honom. Lars Magnusson var emellertid inte villig att lämna ifrån sig beslagsprotokollen utan att först samråda med Kjell Lilieholm. Stefan Karlmark och Kjell Lilieholm kom överens om att beslaget skulle redovisas till Stefan Karlmark. En stund senare meddelade Kjell Lilieholm emellertid att han ansåg att han borde administrera beslaget eftersom det enligt hans mening skulle vara fråga om någon form av hittegods och inte om stulet gods. Kjell Lilieholm har emellertid förnekat att han skulle ha påstått att de beslagtagna vapnen kunde utgöra hittegods.

Efter en genomgång med Köpingspolisen fann Stefan Karlmark att det material som fanns där beträffande ett rån i Kungsör var otillräckligt ur bevissynpunkt. Det materialet sammanställt med vad Erik G. hade berättat under utredningen föranledde honom emellertid att överväga att anhålla vissa personer eller fatta beslut om att de skulle hämtas till förhör. Först skulle emellertid personal avdelas vid Köpingspolisen. När Stefan Karlmark berättade för kommissarien Staffan Dalfjord vid Salapolisen om sina planer, fick han svaret att han fick skynda sig eftersom det var något på gång i

Huddinge. Stefan Karlmark ringde då till Lars Magnusson och fick beskedet att Kjell Lilieholm hade anhållit de aktuella personerna i deras utevaro med verkan två eller tre dagar från beslutsdagen. 1998/99:JO1

Stefan Karlmark tyckte att samarbetet med bl.a. Kjell Lilieholm fungerade dåligt. Han tog upp förhållandet med överåklagaren och framförde som sin uppfattning att överåklagarna borde klara ut missförhållandena. Kontakt togs därför med Solveig Riberdahl. Vid ett möte den 11 januari 1994 bestämdes att Stefan Karlmark skulle avsluta utredningen beträffande rånet i Heby och att ärendet därefter skulle överlämnas till Regionåklagarmyndigheten i Stockholm.

Riksåklagarens remissvar

I nu aktuell del anförde Riksåklagaren (riksåklagaren Klas Bergenstrand) följande.

Enligt rättegångsbalken är en åklagare – som är allmän åklagare – i förhållande till domstolen behörig att föra talan i hela riket. En annan sak är att reglerna för forum i brottmål tillämpas analogt i förundersökningar (jfr 19 kap. 12 § RB). Överförda på åklagarverksamheten och förundersökningsledningen innebär dessa regler i allmänhet att förundersökningen leds av åklagare vid den åklagarmyndighet och den åklagarkammare som enligt åklagarförordningen är knuten till den domstol som är behörig på grund av forumreglerna i rättegångsbalken. En särställning intas av Statsåklagarmyndigheten för speciella mål, som handlägger de mål som Riksåklagaren bestämmer (9 och 10 §§ åklagarförordningen).

En åklagare får enligt åklagarförordningen utföra åklagaruppgifter i hela åklagardistriktet. I anslutning härtil kan tilläggas att det saknas författningsregler på statsmaktsnivå som utpekar vilken åklagare inom åklagarmyndigheten som skall bära förundersökningsansvaret i ett visst ärende. Allmänt kan sägas att alla åklagare med en viss tjänstgöringstid är formellt behöriga att enligt åklagarförordningen handlägga nästan alla sorters mål. I vissa mål är dock Riksåklagaren ensam behörig (se 7 kap. 4 § RB). Ett annat undantag är mål som rör brott av polisman och andra tjänstemän inom polisväsendet i samband med tjänsten (17 § åklagarförordningen). Fördelningen av mål inom en åklagarmyndighet bestäms av myndighetens chef.

Det saknas uttryckliga regler för fördelningen av ärenden i de fall när åklagare vid flera åklagarmyndigheter är behöriga att handlägga en och samma förundersökning. Jag bortser då från Statsåklagarmyndigheten för speciella mål. I stället är principen – som närmare utvecklas nedan – att frågan får lösas i samråd mellan de behöriga myndigheterna. Avgörande för fördelningen torde vara rent praktiska överväganden såsom t.ex. omfattningen av den aktuella brottsligheten inom resp. distrikt, arbetsbelastning vid de olika myndigheterna m.m.

I de fall forumreglerna i rättegångsbalken får till resultat att åklagare vid fler än en åklagarmyndighet är behöriga att leda förundersökningen i ett och samma ärende, bör i första hand de inblandade åklagarna samråda om vem av dem som bör fullgöra åklagaruppgiften. Om dessa inte kan enas, får handläggningsfrågan hänskjutas till berörda överåklagare. I sista hand får frågan om överflyttande avgöras av Riksåklagaren i egenskap av rikets högste åklagare.

En uttrycklig regel av detta innehåll fanns i 39 § åklagarinstruktionen (1974:910). Även om motsvarande regel saknas såväl i åklagarförordningen (1989:848) som i den nu gällande åklagarförordningen gäller fortfarande

samma princip (jfr Gullnäs m.fl. Rättegångsbalken I, 7:12) och har stöd i att överåklagare i egenskap av statsåklagare under Riksåklagaren har ansvaret för ledningen av åklagarväsendet inom sitt distrikt och att de alltid kan överta uppgifter från lägre åklagare (7 kap. 2 och 5 §§ RB samt 4 § åklagarförordningen).

Det är enligt min mening självklart att sådana situationer bör undvikas så långt det är möjligt. Det är också mot bakgrund härav som de tidigare beskrivna samråds- och överflyttningsreglerna skall ses. Samtidigt kan det naturligtvis förekomma fall där sambandet mellan de olika utredningarna inte genast framgår tillräckligt tydligt och där förutsatt samråd därför inte kommer till stånd så snabbt som annars hade varit önskvärt. Undantagsvis kan det också förekomma att det krävs en sådan skyndsam handläggning att något samråd inte hinner komma till stånd.

Förhören med Carl Sumonja m.m.

Förhör med Carl Sumonja den 29 december 1993

Den 29 december 1993 förhördes Carl Sumonja på häktet i Uppsala av Rolf Nilsson och Raymond Ullgren om Hebyrånet. Raymond Ullgren har uppgett att Carl Sumonja under en rökpaus frågade om han skulle förhöras om Leif Widegren. De närmare omständigheterna i denna del och vad som därefter ägde rum har redovisats i ett brev från Lars Magnusson till advokaten Peter Althin den 17 maj 1994. I brevet anfördes bl.a. följande.

Den 29 december 1993 hördes Carl Sumonja på häktet i Uppsala av Rolf Nilsson och Raymond Ullgren. Förhöret avsåg ett rån inom Sala polisdistrikt.

Såväl Carl Sumonja som Raymond Ullgren är inbitna rökare. Rolf Nilsson var raka motsatsen. Förhöret ägde rum i en lokal, där rökning var förbjuden. Vid två tillfällen gjordes därför avbrott i förhöret för att Carl Sumonja och Raymond Ullgren skulle få röka. De gick då till Carl Sumonjas cell, där det var tillåtet att röka. Vid varje tillfälle var de borta ungefär tio minuter. Under en av dessa rökpauser frågade Carl Sumonja, om han skulle bli pressad om Leif Widegren. Raymond Ullgren kunde vid tillfället ej förstå, vad Carl Sumonja menade, varför han bad denne att förklara sig. Carl Sumonja svarade, att han avsåg rånet i Högdalen, då en polisman blev dödad. Raymond Ullgren uppgav då, att Carl Sumonja naturligtvis skulle höras i ärendet. Vid aktuellt tillfälle berördes ej händelsen i Högdalen vidare. Samtalet dokumenterades icke.

Någon gång mellan den 29 december 1993 och den 7 januari 1994 var Raymond Ullgren till häktet i Uppsala för att höra Carl Sumonja i anledning av militärligans brottsliga verksamhet. Raymond Ullgren kan ej minnas datum.

Något regelrätt förhör kom aldrig till stånd. Besöket fick mera en social karaktär. Under samtalet kom Raymond Ullgren att fråga vidare beträffande Carl Sumonjas uttalande om Leif Widegren och Högdalen. Carl Sumonja menade då, att Raymond Ullgren skulle titta på personer som hade gjort sin militärtjänstgöring tillsammans med honom och tillsammans med Johan Ahlin. Raymond Ullgren skulle sedan undersöka, vilka av dessa personer, som hade genomgått polisskolan. Samtalet dokumenterades icke.

Enligt vad Raymond Ullgren har uppgett berättade Carl Sumonja var man kunde finna tre vapengömmor. Han förklarade emellertid att han på grund av rädsla inte vågade stå för uppgifterna och att han därför inte ville att de skulle antecknas i ett förundersökningsprotokoll. Uppgifterna dokumenterades därför i stället i form av spaningsanteckningar.

Åtgärder med anledning av Carl Sumonjas uppgifter om att polismän varit inblandade i rånet i Högdalen 1998/99:JO1

Raymond Ullgren besökte vid ett eller två tillfällen ensam Carl Sumonja i häktet. Det som därvid kom fram redovisade han för Lars Magnusson. Åtminstone såvitt gällde ett tillfälle före den 11 januari 1994 dokumenterade han också uppgifterna i en spaningspromemoria som lämnades till Lars Magnusson. Raymond Ullgren känner inte till vad som senare hände med promemorian. Enligt Lars Magnusson kan minnesanteckningar ha rensats ut ur akten.

Carl Sumonja har berättat att han började lämna osanna uppgifter om Högdalenrånet sedan Johan Ahlin hade gripits, vilket skedde den 9 januari 1994. Som förklaring till sitt handlande har Carl Sumonja uppgett bl.a. att han ville tillverka något som polisen "skulle kunna jaga". Jag återkommer härtill i det följande.

Kjell Lilieholm har uppgett att han förmodligen i början av januari blev informerad av Lars Magnusson och Raymond Ullgren om att Carl Sumonja – troligtvis utanför protokollet – i samband med ett förhör hade lämnat uppgifter om rånet i Högdalen, att poliser skulle vara inblandade i detta samt att Carl Sumonja inte ville stå för uppgifterna. Kjell Lilieholm ville ha en på papper nedtecknad berättelse i saken "så att vi visste var vi stod". Han gav emellertid inte några förhörsdirektiv och inte heller några direktiv om fotokonfrontation.

Sven-Olof Karlsson har berättat att han fick i uppdrag att utföra inre spaning med anledning av de uppgifter som Carl Sumonja hade lämnat. Han har i denna del närmare uppgett följande.

Med anledning av de uppgifter som Raymond Ullgren hade fått av Carl Sumonja skulle det kontrolleras vilka personer som hade gjort militärtjänst tillsammans med Carl Sumonja och Johan Ahlin och som var poliser. Grundmaterialet för sökningen utgjordes av en skvadronlista från Carl Sumonjas militärtjänstgöring som hade tagits i beslag hos honom. Efter visst sökande fick man en motsvarande lista från regementet beträffande Johan Ahlin. Det var ett tidsödande arbete att gå igenom listorna. Den första dagen hann Sven-Olof Karlsson gå igenom Carl Sumonjas skvadronlista och en liten del av Johan Ahlins. När han avbröt arbetet för dagen hade han funnit fyra personer i materialet, nämligen Johan E., Daniel F., Johan B. och ytterligare en person. Sven-Olof Karlsson beställde fotografier av dessa personer från passregistret och hämtade fotografierna på vägen hem från arbetet. Avsikten var att han skulle fortsätta sökandet dagen därpå. På kvällen samma dag åkte Lars Magnusson och Raymond Ullgren till Uppsala för att förhöra Carl Sumonja. Sedan Sven-Olof Karlsson hade kommit hem till sin bostad blev han uppringd av Raymond Ullgren som ville ha fotografierna. Sven-Olof Karlsson, som förstod att fotografierna skulle användas vid en konfrontation, talade om för Raymond Ullgren att han endast hade fyra fotografier och att han kunde stanna till på vägen för att hos jourroteln eller spaningsroteln låna ytterligare några fotografier. Raymond Ullgren samtyckte till detta, men Lars Magnusson ansåg att Sven-Olof Karlsson skulle åka raka vägen till häktet i

Uppsala. Sven-Olof Karlsson skulle hämta Margareta Lindroth i hennes bostad eftersom Carl Sumonja ville diskutera någon fråga om sin säkerhet. 1998/99:JO1

I häktet samtalade Margareta Lindroth med Carl Sumonja i närvaro av Lars Magnusson. Carl Sumonja uppgav härvid att ”om man skall tala om snutar så vet man aldrig vad som kan hända”. Margareta Lindroth svarade att han inte behövde vara orolig eftersom polisen är skyldig att utreda alla brott och att polisen naturligtvis skulle ställa upp om det fanns något hot mot honom. Därmed var samtalet avslutat.

Raymond Ullgren har uppgett att han uppmanade Sven-Olof Karlsson att ta med sig de fotografier som han hade hunnit få fram för att man skulle se om de kunde användas. På baksidan av varje fotografi hade antecknats den avbildade personens personnummer. Det var sedan Lars Magnusson som bestämde att fotografierna skulle förevisas för Carl Sumonja.

Förhör med Carl Sumonja den 11 januari 1994

Enligt en bandutskrift hölls ett förhör med Carl Sumonja på allmänna häktet i Uppsala den 11 januari 1994 med början kl. 20.45. Förhørsledare var Raymond Ullgren och förhörsvittnen var Margareta Lindroth, Lars Magnusson och S-O Karlsson. Utskriften inleds med följande: ”Sumonja underrättas om att han skall höras angående sin eventuella vetskap angående ett rån i Högdalen i februari månad 1992 då en polisman sköts till döds.”

Under förhöret avhandlades först omständigheterna kring inbrottet i Gettryggen och en utbetalning till hemvärnschefen i Solna.

Därefter berättade Carl Sumonja att det hade uppstått oenighet om vilket objekt som skulle rånas. Johan Ahlin tyckte att Securitas transport var lockande. Han berättade att någon av hans vänner var polis och kunde höra sig för om när eskort skulle förekomma. Carl Sumonja hade träffat polismannen, som hade gjort sin militärtjänstgöring tillsammans med Johan Ahlin. Carl Sumonja trodde att polismannen var i samma ålder som Johan Ahlin.

Några dagar före Högdalenrånnet hade Johan Ahlin enligt Carl Sumonja hämtat vapen och skyddsutrustning ur ligans kasun som var belägen i den fastighet i Tumba där bl.a. Carl Sumonja bodde. Samma dag som rånnet hade ägt rum kom Johan Ahlin och lämnade tillbaka vapnen och skyddsutrustningen och berättade att han hade använt en av AK-4:orna. Han bad Carl Sumonja att förstöra vapnet. Johan Ahlin var förargad över att kommunikationsutrustningen inte hade fungerat.

Härefter kom förhöret in på frågan om någon annan hade varit med vid rånnet. Carl Sumonja uppgav att Johan Ahlin hade berättat att en av Johan Ahlins vänner – en person som hade anknytning till Solna hemvärn – hade deltagit. Carl Sumonja uppgav att han tillsammans med Johan Ahlin hade träffat vännen i fråga ute några gånger. Denne hade presenterat sig som (enligt utskriften ”låter som Johan”) och uppgett sig vara polis.

Härefter lade man fram de fyra fotografier som har nämnts i det föregående, och Carl Sumonja tillfrågades om han kände igen någon av de fyra. Han svarade att ”jag har träffat den här killen en gång” och uppgav vidare att han hade träffat mannen på Trash Bar, som ligger på Birger

Jarlsgatan i Stockholm, tre–fyra månader efter rånet, varvid denne hade presenterat sig som Johan. Carl Sumonja mindes inte mannens efternamn. Mannen skulle ha gjort militärtjänst tillsammans med Johan Ahlin och var ungefär lika gammal och lika lång som Johan Ahlin. Carl Sumonja besvarade inte frågor om mannens hårfärg. När han tillfrågades om mannen fanns på något av fotografierna, plockade han efter, som det förefaller av utskriften, viss tvekan ut ett fotografi (*anm.* föreställande Johan E.) och uppgav att den personen mest liknade den som han hade träffat. På frågor om personen hade varit militärkamrat med Johan Ahlin eller med Carl Sumonja lämnade han inte något svar. Förhöret avbröts kl. 22.15 för paus på Carl Sumonjas begäran.

1998/99:JO1

Utskriften fortsätter sedan med följande uttalande från förhørsledaren: ”Förhöret återupptages klockan 22.40. Då vill jag fråga dig, är det nån mer polisman, den här som du nu har pekat ut gjorde ju sin militärtjänst tillsammans med dig, stämmer det?” Carl Sumonja svarade att ”han är väldigt lik en person som jag gjorde lumpen med, ja”. Förhørsledaren fortsatte med frågan: ”Och vem mer känner du igen på korten här?” Carl Sumonja svarade: ”Den andra som jag ... eller den person som är mest lik den person som jag träffat en gång tidigare.....(tystnad).....är den personen.” Förhørsledaren fortsatte: ”Ja det är det kortet du har suttit och tittat på mest hela tiden. Det är (Johan B:s personnummer). När träffade du den killen då?” Carl Sumonja svarade att han träffat honom på Trash Bar tre–fyra månader efter Högdalenrån.

Enligt Carl Sumonja hade Johan Ahlin sagt att mannen hade varit med vid rånet. Mannen hade presenterat sig som Johan och uppgett att han var polis. Han var väldigt lik en person som hade gjort militärtjänst tillsammans med Carl Sumonja. Carl Sumonja berättade sedan att den person som han först pekade ut (*anm.* Johan E.) hade lämnat information till honom. Denna hade gällt den polisiära organisationen, polisstationer, vilka regioner som hör ihop, bemanningsantal, öppettider m.m. På direkt fråga från förhørsledaren om han hade fått uppgifter om personal som utredde brottet vid Gettryggen och som tjänstgjorde vid Handens polisstation svarade Carl Sumonja att han fått uppgifter om en viss namngiven kommissaries hemadress och telefonnummer. Carl Sumonja skulle ha träffat mannen flera gånger på Trash Bar. För informationen hade mannen fått ersättning med 10 000 kr uppdelad på två betalningar om vardera 5 000 kr. Informationen skulle kunna kontrolleras med Johan Ahlins polisvän.

Förhørsledaren frågade härefter om man kunde plocka bort de andra två korten, vilket Carl Sumonja bejakade. Carl Sumonja berättade sedan att Johan Ahlin hade fått veta av (Johan B.) att det inte skulle vara någon eskort vid transporten i Högdalen. Därefter beskrev Carl Sumonja hur han sågade sönder AK-4:an och efter några dagar sänkte delarna på olika platser i Mälaren.

Härefter delgav förhørsledaren Carl Sumonja misstanke om stämpling till grovt rån i Högdalen i februari 1992 samt skyddande av brottsling i februari 1992 bestående i att han hade sågat sönder AK-4:an och slängt den i sjön.

Förhöret inriktades sedan på den information som (Johan E.) skulle ha lämnat. Carl Sumonja uppgav att (Johan E.) sammanlagt hade fått 50 000 kr

för upplysningar som han hade lämnat. Betalningen var uppdelad på två gånger med 25 000 kr per gång. Första betalningen gjordes före rånet i Högdalen och avsåg uppgifter av organisatorisk art. Den andra betalningen ägde rum en till två månader efter rånet i Högdalen. (Johan E.) skulle ringa om han fick kännedom om att det hände saker inom Ösmogruppen. 1998/99:JO1

Förhöret återgick sedan till Johan B. Carl Sumonja berättade att han hade träffat "killen" och Johan på Trash Bar. När förhørsledaren frågade: "Vilken Johan?" svarade Carl Sumonja "Johan och Johan. Johan A och Johan B". Johan Ahlin hade enligt Carl Sumonja berättat att polismannen Johan hade varit med vid rånet i Högdalen. På fråga uppgav Carl Sumonja att han inte kom ihåg vad Johan B. heter i efternamn. Här efter följde frågor från Lars Magnusson om Johan E. Lars Magnusson frågade om (Johan E.) hade varit med vid något av de andra rånen vilket Carl Sumonja förnekade. Lars Magnusson fortsatte: "Det har han inte? Du pratar om att det var flera, flera inblandade än dom här två som vi har framför oss på kort på bordet. Vill du utveckla det lite vidare. Jag utgår ifrån att det var flera polismän du pratar om då?" Carl Sumonja svarade: "Räcker inte två?"

Carl Sumonja påstod därefter att gruppen enligt Johan Ahlin bestod av ytterligare en polis och "hans glada ryttare från Solna Hemvärn". Carl Sumonja mindes inte något namn men erinrade sig att Johan Ahlin hade presenterat honom för en kille, varefter Carl Sumonja pekade ut (Daniel F.) och uppgav att personen på fotografiet var lik den person som Johan Ahlin hade presenterat för honom. Presentationen skulle ha skett på Tre Remmare, när Johan Ahlin arbetade som dörrvakt. Johan Ahlin hade då sagt att (Daniel F.) var en av dem som han hade jobbat med. Carl Sumonja uppgav vidare att ytterligare en man hade deltagit och att man kunde finna honom i Solna Hemvärn. Personen uppgavs vara 1,70 lång, vara lika rakad som Johan är på huvudet, ha en tjeckisk pistol, vara "prickskyttepolare" med Johan Ahlin samt vara i Johan Ahlins ålder. Carl Sumonja uppgav sig ha träffat mannen fem-sex gånger.

Förhöret avslutades kl. 23.55.

Omständigheterna kring förhöret den 11 januari

Det bör framhållas att de utpekade polismännens namn inte nämndes under förhöret. I redogörelsen i det föregående har namnen angetts inom parentes för att underlätta läsningen.

Utskriften av förhöret var färdigställd den 13 januari 1994 kl. 14.00.

I fråga om omständigheterna vid förhöret har de under förundersökningen hörda personerna lämnat bl.a. följande uppgifter.

Lars Magnusson har betecknat visningen av fotografierna som en spaningsvisning.

Enligt Raymond Ullgren var Lars Magnusson medveten om att Sven-Olof Karlsson inte hade hunnit fullfölja sitt uppdrag. Lars Magnusson har å sin sida först uppgett att Sven-Olof Karlsson instruerades att ta med sig fyra stycken fotografier trots att han inte hade avslutat sitt uppdrag. Senare har han emellertid sagt att han inte var medveten om att Sven-Olof Karlsson inte

var klar med sitt arbete och att han trodde att det totalt endast kunde vara 1998/99:JO1
fråga om fyra personer.

Lars Magnusson har vidare uppgett följande. Sven-Olof Karlsson fick uppdraget att utföra den inre spaningen. Lars Magnusson är övertygad om att Stefan Lindh informerades om arrangemanget, eftersom åklagarna informerades i stort sett varje dag. Förhöret kom att röra förhållandena vid Högdalenrånnet. Carl Sumonja tillfrågades om han var beredd att titta på några fotografier. Fotografierna lades ut på bordet och Carl Sumonja pekade ut personerna. Carl Sumonja hade tidigare berättat var man hade grävt ner vapnen från inbrottet i Gettryggen och dessa uppgifter hade stämt. Han ville göra rent hus med sitt förflutna.

På en fråga med anledning av att förhørsutskriften ger ett intryck av att det hade förekommit samtal utanför protokollet när det gällde frågan om hur många polismän som var inblandade har Lars Magnusson förklarat att han inte minns vad som förekom i detta hänseende, och han har därför inte kunnat lämna någon förklaring till att han ställde frågorna till Carl Sumonja som han gjorde.

I en den 11 februari 1994 upprättad promemoria, som är undertecknad av Lars Magnusson, Raymond Ullgren och S-O Karlsson, har antecknats bl.a. följande.

Vid det allra första förhöret (med Carl Sumonja, JO:s anm.) kom Raymond Ullgren och Carl Sumonja att bli ensamma för en stund. Carl Sumonja frågade därvid om han kom att bli pressad vad avser Leif Widegren. Raymond Ullgren som vid tillfället icke identifierade namnet bad Carl Sumonja att förklara sig. Carl Sumonja svarade därvid att han avsåg rånnet i Högdalen då en polisman blev dödad.

Några dagar senare kom Raymond Ullgren att ensam hålla förhör med Carl Sumonja. Han frågade därvid vidare om vad Carl Sumonja hade menat med sin tidigare ställda fråga om Högdalen. Carl Sumonja menade då att Raymond Ullgren skulle titta på personer som hade gjort sin militärtjänstgöring tillsammans med honom och tillsammans med Johan Ahlin. Han skulle sedan undersöka vilka av dessa personer som hade genomgått polisskolan. Kriminalinspektör S-O Karlsson fick i uppdrag att göra denna undersökning. Det aktuella materialet var omfattande.

Till förhör den 11 januari 1994 hade Sven-Olof Karlsson lyckats hitta fyra personer enligt Carl Sumonjas beskrivning. Tre av dessa hade gjort sin militärtjänst tillsammans med Johan Ahlin. En av dem hade gjort militärtjänsten tillsammans med Carl Sumonja. Foton hade via passregistret tagits fram på de fyra personerna. Sven-Olof Karlsson hade vid detta tillfälle undersökt ungefär halva materialet.

Till förhöret den 11 januari togs de fyra bilderna med. Den allmänna uppfattningen var att Carl Sumonja skulle peka ut en person som han avsåg.

Detta i anledning av att Carl Sumonja dessförinnan hade antytt att vid Högdalenrånnet hade Johan Ahlin plus en polisman varit delaktiga.

Under förhöret förevisades Carl Sumonja de fyra fotografierna. Dessa lades upp i en rad framför honom. Personnummer fanns antecknat på baksidan av fotografierna.

Med vid förhöret var Margareta Lindroth som fanns på plats för att Carl Sumonja ville diskutera sin säkerhet. Där fanns även Lars Magnusson, Raymond Ullgren samt Sven-Olof Karlsson.

Efter en stunds funderande satte Carl Sumonja pekfingret på Johan E:s fotografi och sköt fram detta till Raymond Ullgren. Av förhör från den 11 januari 1994 framgår, att Carl Sumonja identifierat fotografiet som

föreställande en polisman med vilken han varit "lumparkompis". Han fortsatte därefter att betrakta de kvarvarande fotografierna. Carl Sumonja förfor därefter på samma sätt med fotografierna på Daniel F. och Johan B. Den fjärde personen uteslöt han.

Vid förhöret den 11 januari benämner han sedan Johan B. som "Johan B". Detta gjorde han i anslutning till att han pekade ut Johan B. på fotografiet. Han förklarade att han inte kom ihåg efternamnet. Han omtalade att Johan B. var en polisman. Därefter pekade han ut Daniel F.

Vid förhör den 13 januari 1994 hållet av Raymond Ullgren och Sven-Olof Karlsson finns tidigare nämnda fotografier med. Innan fotografierna på nytt läggs fram för Carl Sumonja nämner han Daniel F. vid namn och även med smeknamnet Funis. Vid samma förhör benämner han Johan E. som Johan E. att skilja honom från andra Johan. Dessförinnan hade Carl Sumonja icke fått någon information om namnen. Han nämnde dem alltså spontant.

På fråga varför Margareta Lindroth inte har undertecknat promemorian uppgav Lars Magnusson att "vi" tyckte att det räckte med de underskrifter som fanns. Lars Magnusson har vidare uppgett att promemorian ersatte en tidigare upprättad promemoria som Kent Madstedt tyckte var alltför torftig.

Förhöret med Johan Ahlin den 12 januari 1994

Vid ett förhör som hölls på Häktet, Österåker, den 12 januari 1994 med början kl. 15.55, delgavs Johan Ahlin misstanke om delaktighet i rånmordet i Högdalen den 17 februari 1992, då polismannen Leif Widegren sköts till döds. Förhørsledare var Eje Johansson och Rune Åstrand. Johan Ahlin förnekade brott och uppgav att han var oskyldig till rånet. Han medgav däremot att han hade gjort rekognosceringar på platsen tillsammans med Carl Sumonja, Lennart S. och möjligen också Erik G. Såvitt Lars Magnusson minns hade frågan diskuterats med åklagare innan Johan Ahlin delgavs misstanke om brottet.

Utskriften av förhöret var färdigställd den 14 januari 1994 kl. 14.17.

Omständigheterna kring förhöret med Johan Ahlin den 12 januari

Om bakgrunden till förhöret har Rune Åstrand berättat bl.a. följande. Lars Magnusson kallade på honom per telefon för ett möte. Vid mötet, som tillkom med anledning av att Carl Sumonja hade uppgett att Johan Ahlin hade medverkat vid rånet i Högdalen, deltog två åklagare samt Lars Magnusson. Såvitt Rune Åstrand minns hade han dessförinnan läst två dialogförhör med Carl Sumonja, men han är osäker på den uppgiften. Rune Åstrand och Eje Johansson beordrades av åklagarna och Lars Magnusson att delge Johan Ahlin misstanke om delaktighet i rånet i Högdalen. Förhöret som var mycket kort redovisades för Lars Magnusson samma dag.

Eje Johansson har uppgett att han av Lars Magnusson och eventuellt någon åklagare fick i uppdrag att förhöra Johan Ahlin och delge honom misstanke om brott. Troligtvis rapporterades förhöret till Lars Magnusson samma dag eller senast vid morgonsamlingen påföljande dag.

Enligt Raymond Ullgren skulle ingen polisman i Ösmogruppen ha delgett någon misstanke om grovt rån utan föregående direktiv från en åklagare eller från Lars Magnusson. Stefan Lindh har förklarat att han inte hade fattat något

beslut om att delge Johan Ahlin misstanke om delaktighet i rånet i Högdalen. 1998/99:JO1
Han har emellertid inte kunnat erinra sig de omständigheter som föregick den aktuella misstankedelgivningen.

Fotokonfrontation med Carl Sumonja den 12 januari 1994

Den 12 januari 1994 med början kl. 16.25 hölls en fotokonfrontation med Carl Sumonja. Förhørsledare var Sven-Olof Karlsson. Enligt protokollet var avsikten med förhöret att genom fotokonfrontation fastställa identiteten på den person som i förhör den 11 januari 1993 (*anm.* borde rätteligen vara 1994) betecknades som Johan Ahlins "prickskyttepolare" vid Solna Hemvärnsskår.

Åtta stycken fotografier förevisades. Carl Sumonja tog omedelbart och utan minsta tvekan ut ett fotografi föreställande Mats S. Carl Sumonja uppgav sig vara helt säker på att fotografiet föreställde den person som var kompis med Johan Ahlin genom Hemvärnsskåren i Solna.

Förhör med Carl Sumonja den 13 januari

Den 13 januari 1994 med början kl. 19.25 hölls ett nytt förhör med Carl Sumonja. Förhørsledare var Raymond Ullgren med S-O Karlsson som förhörsvittne.

Förhørsutskriften inleds med följande text:

"Sumonja underrättas om att han skall höras vidare i ärendet beträffande tidigare delgiven misstanke om stämpling till grovt rån samt skyddande av brottsling avseende rån i Högdalen den 17 februari 1992. Framför sig på bordet har Sumonja de fotografier på tre polismän som han vid förhör i förrgår pekade ut där de då omnämndes med personnummer. Det rör sig om Daniel (låter som: ---), Johan B. och Johan E. Anledning till förhöret är att Sumonja skall tillfrågas närmare beträffande de här tre personernas inblandning i rånet mot värdetransporten i Högdalen den 17 februari 1992."

Carl Sumonja hade således under förhöret framför sig tre fotografier föreställande polismän som samtliga av förhørsledaren hade angetts med för- och efternamn. Carl Sumonja uppgav att han hade sammanträffat med Johan E. på K 4 i Arvidsjaur där han fullgjorde sin militärtjänst. De sammanträffade sedan under sommaren år 1991 av en händelse på Trash Bar. Carl Sumonja fick då reda på att Johan E. var polis och hade dålig ekonomi. De träffades därefter flera gånger på Trash Bar. Vid något av dessa tillfällen hade Carl Sumonja sagt att Johan E. kunde slå en signal om han ville tjäna pengar. Carl Sumonja uppgav vid något av sammanträffandena att han var intresserad av polisorganisationens uppbyggnad i vissa hänseenden, särskilt med avseende på Stockholm med omnejd. Några veckor senare träffades de igen varvid Johan E. lämnade de begärda uppgifterna. Carl Sumonja noterade uppgifterna i en blå anteckningsbok. Vid detta tillfälle, som inträffade strax före jul år 1991, erhöll Johan E. 25 000 kr i hopvikta tusenkronorssedlar. Carl Sumonja klargjorde att han skulle behöva ytterligare upplysningar om vissa polisiära förhållanden, och dessa överlämnades någon gång under januari månad 1993 (tidpunkten har angetts till såväl före som

efter den 13 januari). Upplysningarna lämnades i form av handanteckningar på femtio A 4-ark och Johan E. fick även denna gång 25 000 kr för informationen. Vid ett senare tillfälle lämnade Johan E. uppgifter om rutiner vid värdetransporter och om den värdetransport som skulle passera Högdalen. Johan E. hade utlovats en ersättning om 50 000 kr för uppgifter om vissa av polisens utredningsgruppers arbete samt om objekt som Säkerhetspolisen var intresserad av. All kontakt som hade ägt rum per telefon hade gått till så att Johan E. ringde till Carl Sumonja på dennes mobiltelefon. 1998/99:JO1

Carl Sumonja uppgav vidare att han hade sett Daniel F. vid endast ett tillfälle då Johan Ahlin arbetade som dörrvakt på Tre Remmare. Johan Ahlin hade pekat ut Daniel F. som en av dem som hade "jobbat" tillsammans med Johan Ahlin i Högdalen. Johan Ahlin hade också berättat att han hade gjort militärtjänst tillsammans med Daniel F. och Johan B.

Utskriften av förhöret var färdigställd den 18 januari 1994 kl. 11.47.

Enligt Raymond Ullgren var det Lars Magnusson som hade tagit initiativet till förhöret och denne underrättades om resultatet samma kväll.

Förhör med Johan Ahlin och Carl Sumonja den 19 januari 1994

Den 19 januari 1994 med början kl. 11.35 höll Rune Åstrand och Eje Johansson förhör med Johan Ahlin varvid denne delgavs misstanke om mord och grovt rån i Högdalen, Stockholm. Johan Ahlin förnekade brott "med bestämhet". Enligt förhørsutskriften konfronterades Johan Ahlin med vissa uppgifter som hade kommit fram under utredningen. Johan Ahlin hävdade att uppgifterna om att han hade deltagit i rånet var felaktiga.

Samma dag med början kl. 18.00 hölls förhör med Carl Sumonja. Förhørsledare var Raymond Ullgren med Sven-Olof Karlsson som förhörsvittne. Vid detta förhör berättade Carl Sumonja att rånet i Högdalen hade föregåtts av ett planeringsmöte två-tre veckor före rånet. Vid detta möte hade bl.a. Daniel F., Johan B. och Mats S. deltagit. De två förstnämndas uppgift var att anlägga polisiära synpunkter så att rånet skulle kunna genomföras. Carl Sumonja berättade att Johan Ahlin var "förbannad" på Johan B. för att denne hade ropat "eld" i samband med rånet i Högdalen. Vidare uppgav Carl Sumonja att Johan Ahlin hade lämnat det vapen som använts vid rånet till Carl Sumonja, att vapnet hade sågats sönder samt att delarna hade kastats i Mälaren.

Utskriften av förhöret med Carl Sumonja var färdigställd den 20 januari 1994 kl. 10.49 och utskriften av förhöret med Johan Ahlin samma dag kl. 14.35.

Kontroll av erhållna uppgifter m.m.

När det gäller frågan om åtgärder för att kontrollera riktigheten av Carl Sumonjas uppgifter har följande upplysts.

Lars Magnusson har uppgett att man hade fått fram att Johan E. hade varit i tjänst vid tidpunkterna för rånen i Farsta och Svedmyra samt vid tidpunkten för försöket i Trångsund.

Det förelåg också obekräftade uppgifter om att Daniel F. skulle ha deltagit i en livräddningsövning vid Hellasgården vid tidpunkten för Högdalenrån. 1998/99:JO1

Polis och åklagare ansåg att det förelåg en viss tidsnöd eftersom Mats S. i slutet av januari skulle åka tillbaka till Bosnien för fortsatt FN-tjänstgöring. Vidare har Stefan Lindh uppgett att det var känsligt att bedriva någon inre spaning när det gällde misstankarna mot polismännen, eftersom uppgifterna lätt kunde komma ut. Säkerhetspolisen kopplades in bl.a. för att göra vissa dataslagningar men dessa kontrollåtgärder skulle, som Stefan Lindh minns det, påbörjas efter det att frihetsberövandena hade verkställts.

Som närmare kommer att framgå av det följande fanns det motsättningar mellan Huddingepolisen och Stockholmspolisen. Det togs därför inte någon kontakt med Stockholmspolisen om vad som hade kommit fram vid förhören med Carl Sumonja om rånets i Högdalen. Enligt vad som har upplysts under förundersökningen informerades emellertid länspolismästaren Sven-Åke Hjälmoth kontinuerligt av Margareta Lindroth om utredningsläget.

Polismyndighetens i Stockholm sammanfattning

De uppgifter som Carl Sumonja lämnade vid förhören den 11, 13 och 19 januari 1994 har sammanfattats och kommenterats i en promemoria som upprättades den 25 april 1994 av spaningscheferna Lennart Andersson och Dick Lönnblad vid dåvarande Polismyndigheten i Stockholm. Promemorian är i sin helhet fogad som bilaga till detta beslut (här utesluten).

I promemorian pekas på ett antal felaktigheter och motsägelser i Carl Sumonjas uppgifter. Det nämns bl.a. att Johan E. inte gjorde sin värnpliktstjänstgöring tillsammans med Johan Ahlin och att Johan B. inte gjorde värnpliktstjänstgöring tillsammans med Carl Sumonja. I promemorian framhålls vidare att Johan B. vid det påstådda planeringsmötet före rånets i Högdalen ännu inte hade sökt till polisen och att Daniel F. hade påbörjat sina studier vid Polishögskolan bara några veckor tidigare, varför ingen av dem kunde ha haft några polisiära kunskaper. Med anledning av Carl Sumonjas uppgift om att han hade sänkt delarna av en AK-4 som hade använts vid Högdalenrånets i Mälaren, nämns att det enligt sportfiskarnas israpport låg 10–15 cm tjock is på det aktuella vattnet vid den av Carl Sumonja uppgivna tidpunkten. Avslutningsvis konstateras i promemorian att Daniel F. och Johan B. bevisligen befann sig på annan plats än den av Carl Sumonja uppgivna vid tidpunkterna för vissa påstådda möten och för Högdalenrånets. Beträffande Johan E. framhålls att det inte har varit möjligt för en polisassistent att få fram sådana uppgifter om Säkerhetspolisen som han enligt Carl Sumonja skulle ha lämnat till denne.

Vidtagna straffprocessuella åtgärder

Tjänstgöringsförhållandena vid Regionåklagarmyndigheten i Stockholm

Kjell Lilieholm, som hade deltagit i utredningsarbetet sedan januari månad 1993, var under januari 1994 upptagen med ett mål i Svea hovrätt. Stefan Lindh fick därför i uppdrag att från omkring den 10 januari 1994 på heltid

ägna sig åt utredningen. Han fick emellertid ungefär tio dagar senare besked om att han från det kommande månadsskiftet skulle tjänstgöra hos Riksåklagaren och att Kent Madstedt skulle överta Stefan Lindhs arbetsuppgifter. Kent Madstedt påbörjade sitt arbete omkring den 20 januari. 1998/99:JO1

Framställning om hemlig teleavlyssning

I en till Stefan Lindh ställd promemoria av den 12 januari 1994, som enligt Lars Magnusson hade upprättats av Raymond Ullgren, begärdes tillstånd till telefonavlyssning av samtal till och från fem angivna telefonnummer. Som misstänkta angavs Johan E., Johan B., Daniel F., Mats S. och ytterligare en person. I promemorian redogjordes för de uppgifter som Carl Sumonja hade lämnat vid förhöret den 11 januari 1994. När det gäller nyss nämnda personer anfördes bl.a. detta.

— — — Carl Sumonja har kontakt med Johan E., som genom sitt arbete har kontakter att känna till olika värdetransporter och ifall dessa var bevakade av polis och om ungefär hur mycket pengar som transporterades.

Carl Sumonja är bekant med Johan E. sedan de fullgjorde militärtjänsten tillsammans. Johan E. lämnade vidare annan information av polisiär natur. För detta fick Johan E. en kontantersättning av 25 000 kronor. — — —

— — — Johan Ahlin har senare efter någon månad varit tillsammans med Johan B. på en restaurang i Stockholm. I samband med detta sammanträffade de med Carl Sumonja. Vid detta tillfälle berättade Johan Ahlin för Carl Sumonja att Johan B. varit med vid rånet i Högdalen och hade haft en framträdande roll. Det kan även noteras att Johan Ahlin och Johan B. fullgjort militärtjänsten tillsammans. Carl Sumonja har vid företagen fotokonfrontation pekat ut Johan B. — — —

— — — Efter rånet betalade Carl Sumonja ut ytterligare 25 000 kronor till Johan E. för den information denne lämnat angående rutinerna vid Högdalen. De avtalade om att Johan E. skulle få ytterligare 50 000 kronor ifall denne kunde lämna besked ifall polisen skulle vara gärningsmännen på spåret. Carl Sumonja lämnade även personuppgifter på olika inblandade så att Johan E. kunde kontrollera ifall det fanns något intresse från polisens sida beträffande dessa personer. Johan E. har vidare lämnat uppgifter till Carl Sumonja på de polismän i Ösmo-gruppen som utredde de olika rånen. — — —

— — — Vid ett senare tillfälle sammanträffade Carl Sumonja med Johan Ahlin då denne tjänstgjorde som dörrvakt vid restaurangen Tre Remmare på Vasagatan vid Norrmalms polisstation. Det kom då en person in genom dörren som Johan Ahlin hälsade på. Efter detta berättade Johan Ahlin för Carl Sumonja att även denne person varit med vid rånet i Högdalen. Vid företagen fotokonfrontation har Carl Sumonja pekat ut Daniel F. Även denne har fullgjort sin militärtjänst tillsammans med Johan Ahlin. — — —

— — — Slutligen har Carl Sumonja berättat att en kamrat till Johan Ahlin vilken är med i Solna Hemvärnskrets deltagit vid rånet. Denne skall vara en mycket duktig skytt. Denne person har Carl Sumonja träffat vid flera tillfällen och har i samband med fotokonfrontation pekat ut denne. Detta avser Mats S. — — —

Promemorian är undertecknad av polisintendenten Olle Hedenblad vid Polismyndigheten i Huddinge och av Lars Magnusson. På fråga varför Olle Hedenblad hade undertecknat promemorian har Lars Magnusson uppgett att det var rutin att en polisintendent skulle underteckna sådana promemorior.

Raymond Ullgren har uppgett att han dagen efter förhöret på uppdrag 1998/99:JO1 ”upptecknade” en eller flera telefonavlyssningspromemorior. Han minns inte om han var närvarande vid föredragningen inför åklagare.

Den 13 januari 1994 ansökte Stefan Lindh hos Handens tingsrätt om tillstånd till hemlig teleavlyssning. I ansökningarna angavs att det förelåg skäligen misstanke om mord och grovt rån. Till ansökningarna fogades den nyss nämnda promemorian. Ansökningarna prövades samma dag. I tingsrättens protokoll har som närvarande upptagits Stefan Lindh och Raymond Ullgren. Enligt protokollet angavs grunden för ansökningarna i enlighet med vad som hade upptagits i promemorian. Vidare hade antecknats att Raymond Ullgren kompletterade vad åklagaren hade anfört. Tingsrätten biföll ansökningarna.

Raymond Ullgren har förklarat att han inte minns om han var med vid tingsrätten men att han kan ha varit det. Han har vidare uppgett att han aldrig yttrar sig i sådana sammanhang och, om så sker, i varje fall inte till rätten. Stefan Lindh har däremot påstått att Raymond Ullgren yttrade sig under förhandlingen men han minns inte i vilket avseende. Jan Bjerlöw har uppgett att han inte kan erinra sig den aktuella förhandlingen. Han har tillagt att han inte heller har något klart minne av vad som förekom vid häktningsförhandlingarna i målet.

När det gäller bakgrunden till ansökan om hemlig teleavlyssning har Stefan Lindh uppgett bl.a. följande: Raymond Ullgren och Lars Magnusson informerade honom om att Carl Sumonja i samband med förhör spontant hade tagit upp Högdalenrån och nämnt att man borde intressera sig för poliser. Carl Sumonja skulle vid förhör ha erkänt andra brott ”på löpande band”. Det var Carl Sumonjas uppgifter som låg till grund för begäran om telefonkontroll. Stefan Lindh hade ställt sig frågan varför Carl Sumonja hade lämnat dessa uppgifter och han diskuterade saken med Lars Magnusson och Raymond Ullgren. Som Stefan Lindh uppfattade saken trodde Lars Magnusson och Raymond Ullgren starkt på vad Carl Sumonja hade berättat. Carl Sumonja beskrevs som en person som tog det hela på allvar och som inte hade någon kriminell identitet utan ville göra upp med sitt förflutna. Stefan Lindh hade inte gett Raymond Ullgren direktiv om hur Carl Sumonja skulle förhöras. Han hade fått uppgiften att Carl Sumonja hade förhörts flera gånger. Såvitt Stefan Lindh minns hade Carl Sumonja uppgett namnen på de personer som han hade pekat ut, trots att namnen då inte hade presenterats för honom. Stefan Lindh är osäker på om förhöret med Carl Sumonja den 11 januari förelåg i utskrivet skick den 13 januari. Han minns inte heller om innehållet hade föredragits för honom eller om han hade läst förhörsutskriften. Innan framställningen om hemlig teleavlyssning gjordes hade det kommit fram en uppgift enligt något schema från Polishögskolan om att Daniel F. skulle ha deltagit i en livräddningsövning vid Hellasgården vid tidpunkten för Högdalenrån. Det hade inte gått att få denna uppgift bekräftad.

Ingen av de hörda personerna har kunnat ange vem som ursprungligen väckte frågan om hemlig teleavlyssning. Det har uppgetts att åtgärden diskuterades fram. Syftet med åtgärderna var enligt Stefan Lindh att dokumentera kontakter mellan de misstänkta.

Enligt Stefan Lindh hade ingenting kommit fram under telefonavlyssningen som stärkte misstankarna mot de utpekade personerna. Ytterligare förhör hade hållits med Carl Sumonja där han i stort bekräftade vad han tidigare hade berättat om polismännens inblandning. Såvitt han minns nämndes det att Carl Sumonja inte var konsekvent i sina berättelser i alla detaljer.

Den 20 januari 1994 beslutade Stefan Lindh att Johan B. skulle anhållas i sin utevaro såsom misstänkt för grovt rån alternativt medhjälp till grovt rån den 17 februari 1992 i Högdalen samt att Johan E., Daniel F. och Mats S. skulle anhållas i utevaro såsom misstänkta för medhjälp till grovt rån den 17 februari 1992 i Högdalen. I samtliga fall skulle vidare husrannsakan ske i respektive persons bostad. Anhållningsbesluten verkställdes samma dag liksom besluten om husrannsakingar. Efter förhör beslutades att anhållningsbesluten skulle bestå. De anhållna begärdes häktade.

Häktningspromemorior upprättades av Raymond Ullgren och Sven-Olof Karlsson. Johan E. uppgavs ha lämnat upplysningar till Carl Sumonja om vissa polisiära förhållanden, bl.a. organisationsfrågor samt om värdetransporten i Högdalen. Han skulle dessutom ha sett till att han var i tjänst vid tidpunkten för vissa rånbrott som Carl Sumonja m.fl. begick för att via mobiltelefon kunna varna gärningsmännen om någon polisaktivitet förekom och vid behov avleda övrig polispersonal. För sina tjänster skulle Johan E. ha erhållit kontanter från Carl Sumonja. Johan B., Daniel F. och Mats S. uppgavs ha deltagit i ett möte där rånet i Högdalen planerades. Johan B. skulle dessutom ha deltagit vid rånet i Högdalen den 17 februari 1992.

I häktningspromemoriorna redogjordes för de uppgifter som Carl Sumonja hade lämnat under förhör. Det är här att notera att Johan Ahlins inställning till Carl Sumonjas påståenden inte redovisades. Raymond Ullgren har inte kunnat lämna någon förklaring till detta. Inte heller Stefan Lindh har sagt sig känna till orsaken till att någon uppgift i saken inte togs med i promemoriorna.

Såvitt gäller underlaget för anhållningsbesluten och häktningsframställningarna har Stefan Lindh uppgett att han tror att han hade läst två förhör samt fått viss muntlig information men att han är osäker på hur det förhöll sig. Han har uppgett att det beskrevs för honom att Johan Ahlin hade tagit illa vid sig när Högdalenrånet fördes på tal, att han hade tystnat och inte ville diskutera mera samt att han hade blivit askgrå i ansiktet. Enligt Stefan Lindhs uppfattning krävdes frihetsberövanden för att de utpekade personerna skulle kunna konfronteras med de uppgifter som Carl Sumonja hade lämnat.

Kent Madstedt, som var närvarande vid föredragningen på morgonen den 20 januari, har berättat att det främst var Raymond Ullgren som stod för föredragningen och att en stor del av Ösmogruppen var närvarande, däribland Lars Magnusson. Kent Madstedt tog inte del av något skriftligt material vid tillfället. Under föredragningen fick han inte klart för sig hur fotovisningen den 11 januari hade gått till.

Raymond Ullgren har berättat att Stefan Lindh och Kent Madstedt, innan anhållningsbesluten fattades, satt på hans rum under cirka en och en halv timme och studerade handlingar. Under denna tid fick de inte störas.

Häktningsförhandlingarna

1998/99:JO1

I och med häktningsframställningarna övertog Kent Madstedt handläggningen av ärendet.

Häktningsförhandlingar hölls vid Handens tingsrätt den 21 januari 1994. Från tingsrättens protokoll antecknas att åklagaren, när det gäller grunden för häktningsframställningarna, hänförde sig i huvudsak till vad som hade redovisats i häktningspromemoriorna. Enligt protokollet skulle åklagaren i fråga om Johan B., Daniel F. och Mats S. ha tillagt att Carl Sumonjas uppgifter vid kontroll hade visat sig vara riktiga. Under förhandlingen rörande Johan E. uppgav åklagaren att Carl Sumonja ansågs vara en pålitlig uppgiftslämnare.

Tingsrätten fann Johan E. vara skäligen misstänkt för medhjälp till grovt rån. Johan B. befanns vara på sannolika skäl misstänkt för grovt rån, och Daniel F. och Mats S. befanns vara på sannolika skäl misstänkta för medhjälp till grovt rån. Samtliga förklarades häktade. Sedan Daniel F. hade överklagat tingsrättens häktningsbeslut lämnade Svea hovrätt i ett beslut den 31 januari 1994 överklagandet utan bifall.

De misstänkta förnekade såväl under förundersökningen som vid häktningsförhandlingarna varje inblandning i den brottslighet som lades dem till last.

Information till Staffan Strömer

Förhållandet mellan Stockholmspolisen och Huddingepolisen m.m.

Som tidigare har nämnts utreddes dödsskjutningen av Leif Widegren av en särskild utredningsgrupp inom Stockholmspolisen. Förundersökningsledare var Staffan Strömer.

Kjell Lilieholm har uppgett att han hade en vag uppfattning om att en utredning pågick om händelsen i Högdalen samt att han möjligen hade uppfattningen att Staffan Strömer var förundersökningsledare.

Flera av de hörda personerna har berättat att det sedan länge förelåg ett motsatsförhållande mellan Huddingepolisen och Stockholmspolisen. Enligt Raymond Ullgren skulle Huddingepolisen sköta utredningen själv eftersom det kunde finnas "läckor" inom Stockholmspolisen.

Samma dag som anhållningsbesluten hade fattats informerades Staffan Strömer av Stefan Lindh och Kent Madstedt om besluten.

Uppdelning av förundersökningen

Vid ett möte hos länspolismästaren den 25 januari 1994 beslutades att polis-mordsutredningen i Stockholm skulle fortsätta under ledning av Åke Torstensson och att utredningen angående militärligans verksamhet skulle fortsätta i Huddinge. Utredningsansvaret beträffande Johan B., Daniel F. och Mats S. skulle föras över till Stockholmspolisen, medan däremot utredningen i den del den rörde Johan E. skulle vara kvar i Huddinge. Eventuella meningsskiljaktigheter mellan grupperna i Stockholm och Huddinge skulle

avgöras av biträdande länspolismästaren Gösta Welander. Kent Madstedt 1998/99:JO1
skulle vara förundersökningsledare.

Frigivningsbesluten

Vid omhäkningsförhandling den 28 januari 1994 försatte Handens tingsrätt Johan E. på fri fot.

Johan B., Daniel F. och Mats S. försattes på fri fot den 4 februari efter beslut av Kent Madstedt.

Ny framställning om hemlig teleavlyssning

Inför frigivningarna uppkom fråga om de misstänkta skulle komma att ringa till varandra sedan de hade frigetts. Den 4 februari begärde Kent Madstedt därför hos Handens tingsrätt tillstånd till hemlig teleavlyssning mot Johan B., Daniel F. och Mats S. med hänvisning till att det förelåg skäligen misstanke om medhjälp till grovt rån. Kent Madstedt har vid förhör sagt om denna åtgärd att ”det var en chans”. Framställningarna bifölls. Enligt Åke Torstenssons anteckningar avbröts telefonavlyssningen den 25 februari 1994 kl. 13.00.

Förundersökningens resultat

I en promemoria av den 4 maj 1994 redovisade Kent Madstedt utredningsläget. Denna promemoria har fogats till beslutet som bilaga (här utesluten).

I promemorian redogörs inledningsvis för de uppgifter som Carl Sumonja hade lämnat om de misstänkta. Det nämns i detta sammanhang att det senare hade visat sig att de kriterier som polisen enligt Carl Sumonja skulle lägga till grund för sökandet efter misstänkta – nämligen att det skulle vara fråga om personer som hade genomgått polishögskolan och gjort sin militärtjänstgöring tillsammans med Carl Sumonja eller Johan Ahlin – stämde in på närmare 30 personer. Det upplyses vidare att Carl Sumonja vid ett förhör den 28 april hade förklarat att han tog tillbaka alla uppgifter som han hade lämnat om andra personers medverkan vid de brott som var föremål för utredning. Det konstateras sedan med en utförlig motivering att det sammantaget framstod som mycket osannolikt att Johan E. skulle ha lämnat de uppgifter eller i övrigt ha haft den roll som Carl Sumonja hade uppgett. Också i fråga om det påstådda mötet inför Högdalenrån innehåller promemorian en utförlig redogörelse för vad som kommit fram, vilken mynnar ut i slutsatsen att det måste bedömas som mycket osannolikt att något sådant möte hade ägt rum på det sätt och med de deltagare som Carl Sumonja hade påstått. Det var vidare enligt promemorian klarlagt att Daniel F. vid tidpunkten för Högdalenrån deltog i en livräddningsövning och därför inte kunde ha deltagit i rån. Det måste enligt promemorian slutligen med hänsyn till de uppgifter i saken som hade lämnats bedömas som mycket osannolikt att Johan B. inte var närvarande vid regementet i Arvidsjaur vid den tidpunkt då rån begicks.

Beslut om att förundersökningen skulle läggas ned

1998/99:JO1

Den 4 maj 1994 beslutade Kent Madstedt att förundersökningen skulle läggas ned i den del den rörde Johan E., Johan B., Daniel F. och Mats S. Som motivering angavs att brott inte kunde styrkas. I beslutet anfördes bl.a. följande.

Det kan sammanfattningsvis konstateras att utöver Carl Sumonjas uppgifter föreligger inga omständigheter som tyder på något samröre mellan å ena sidan Carl Sumonja och Johan Ahlin, som också enligt Carl Sumonja deltagit i Högdalen, och å andra sidan Johan E., Johan B. och Daniel F. över huvud taget och inte heller med Mats S. vid tiden för rånet. Inte heller finns det något som i övrigt styrker att Johan E. lämnat upplysningar eller eljest haft den roll som Carl Sumonja uppgivit. Daniel F. kan inte ha varit närvarande i Högdalen och knappast inte heller Johan B. Dessa omständigheter i förening med att påtagliga skillnader föreligger mellan Carl Sumonjas påståenden om det planeringsmöte som skulle ha föregått rånet och de förhållanden som har kunnat klarläggas gör att jag bedömer att det är ytterst osannolikt att vare sig Johan E., Johan B., Daniel F. eller Mats S. skulle ha deltagit i någon brottslig aktivitet över huvud taget.

Sedan förundersökningen hade återupptagits den 3 juni 1994 beslutade Kent Madstedt den 22 juni 1994 att lägga ned den med motiveringen att de misstänkta var oskyldiga.

Förundersökningen angående falsk tillvitelse

Under utredningen om rånet i Högdalen vidhöll Carl Sumonja sina uppgifter om att Johan Ahlin och polismän var inblandade. Den 28 april 1994 tog han emellertid som nyss nämnts tillbaka uppgifterna.

Med anledning av Carl Sumonjas agerande inledde Kent Madstedt en förundersökning rörande falsk tillvitelse, som den 17 februari 1995 övertogs av statsåklagaren Nils-Erik Schultz vid Regionåklagarmyndigheten i Stockholm. Nils-Erik Schultz konstaterade i ett beslut den 8 november 1995 sammanfattningsvis att Carl Sumonja hade gjort sig skyldig till falsk tillvitelse som med hänsyn till uppgifternas art och den skada hans osanna uppgifter hade inneburit för Johan E., Johan B., Daniel F., Mats S. och Johan Ahlin inte kunde betraktas som ringa. Enligt Nils-Eric Schultz måste straffvärdet bedömas vara högt. Med hänvisning till att Carl Sumonja dömts till ett långt fängelsestraff för andra brott lades emellertid förundersökningen ned med hänvisning till 23 kap. 4 § 2 jämförd med 20 kap. 7 § första stycket 3 rättegångsbalken (RB).

Vid förhör erkände Carl Sumonja att han hade hittat på hela den historia som ledde fram till de tvångsåtgärder som är föremål för utredning i detta ärende. Som förklaring till sitt handlande angav han bl.a. att han hade blivit irriterad med anledning av Raymond Ullgrens uppträdande i vissa avseenden och att han var besviken på Johan Ahlin för att denne hade valt att "lägga korten på bordet". Carl Sumonja berättade vidare att han hade funderat på hur han skulle kunna göra livet surt för polisen och Johan Ahlin och hur han skulle kunna tillverka något "som dom skulle kunna jaga". Carl Sumonja uppgav att han blev helt fascinerad av att se den berömda Ösmogruppen

”köpa all den här smörjan när dom sprang i väg och häktade en massa människor”. 1998/99:JO1

Som framgått av det föregående har Raymond Ullgren hävdade att Carl Sumonja tog upp frågan om han skulle förhöras om Högdalenrån redan före årsskiftet 1993/94. Carl Sumonja har emellertid å sin sida uppgett att han lämnade berättelsen om polismännens inblandning i brottet först efter det att Johan Ahlin hade gripits den 9 januari 1994.

Dokumentationsfrågan

Med anledning av att det inte genom den i ärendet företagna utredningen hade kunnat klarläggas vilket underlag som respektive åklagare faktiskt haft tillgång till vid besluten om straffprocessuella tvångsmedel riktade mot Johan E., Johan B., Daniel F. och Mats S. begärdes yttrande från Riksåklagaren också om vilka åtgärder i fråga om dokumentationsskyldighet som bör vidtas i syfte att förebygga liknande utredningssvårigheter i framtiden.

Riksåklagaren (riksåklagaren Klas Bergenstrand) anförde i denna del följande.

Den dokumentationsskyldighet som åligger polis och åklagare under en förundersökning bygger på bestämmelserna om vad förundersökningsprotokollet skall innehålla. Den grundläggande bestämmelsen om detta finns i 23 kap. 21 § rättegångsbalken. Enligt denna bestämmelse skall protokoll föras över vad som under förundersökningen har förekommit av betydelse för utredningen. I förundersökningskungörelsen (1947:948, FuK) finns mer detaljerade föreskrifter om vad som skall tas upp i protokollet.

Förutom att tjäna som underlag för åklagarens bedömning av åtalsfrågan och att förbereda målet inför huvudförhandling är förundersökningsprotokollet av stor vikt från kontrollsynpunkt. Protokollet skall ge en trogen bild av vad som förekommit under förundersökningen av betydelse för utredningen (22 § FuK). Möjligheten att kunna kontrollera polisens och åklagarens arbete under förundersökningen är självfallet av stor betydelse för tilltron till rättsväsendet. Det är därför viktigt att åtgärder som vidtas av polis och åklagare verkligen dokumenteras så att det i efterhand går att kontrollera vilka åtgärder som vidtagits, vem som fattat olika beslut och grunderna för besluten (jfr prop. 1994/95:23 s. 82 f.).

När det särskilt gäller dokumentationen av underlaget för ett visst beslut bör samtidigt framhållas att åklagaren i praktiken ofta är hänvisad till muntliga föredragningar av de polismän som biträder vid förundersökningen. Det gäller inte minst frågor om användningen av tvångsmedel i akuta situationer.

Det hit remitterade aktmaterialet ger enligt min mening inte tillräckligt underlag för en bedömning av om reglerna om förundersökningsprotokollets avfattning har satts åt sidan eller om de inblandade åklagarna på annat sätt brustit i sin dokumentationsskyldighet. Som redan har berörts är det dock viktigt att förundersökningsprotokollet fyller sitt syfte som kontrollinstrument. Det är därför angeläget att denna fråga liksom frågor om dokumentationsskyldigheten i övrigt uppmärksammas i åklagarutbildningen och i det löpande åklagararbetet. Jag kommer att verka för att så sker. Jag vill i sammanhanget nämna att jag i samråd med Rikspolisstyrelsen inlett ett arbete som gäller förundersökningsprotokollets utformning. I arbetet ingår bl.a. att se över redovisningen av förhørsutsagor och överväga olika sätt att dokumentera förundersökningsmaterialet, som t.ex. videoinspelning och bandupptagning. Rimligtvis bör även detta arbete kunna bidra till att stärka kontrollmöjligheten.

Bedömning

1998/99:JO1

Inledning

Det kan inledningsvis konstateras att det inte råder något tvivel om att Johan E., Johan B., Daniel F. och Mats S. var oskyldiga till de gärningar som de misstänktes för. Min utredning har varit inriktad på att försöka klarlägga hur de ingripanden som är föremål för behandling i detta ärende kunde komma till stånd, trots att misstankarna aldrig stöddes av några sådana objektivt underbyggda omständigheter som utgör en förutsättning för användningen av straffprocessuella tvångsmedel. Jag avstår däremot från att behandla sådana fel och brister i handläggningen som saknar betydelse i detta hänseende.

Samarbetet mellan Regionåklagarmyndigheterna i Stockholm och Västerås

Kjell Lilieholm ledde förundersökningen rörande inbrottet i Gettryggen och vissa grova rån. I och med att Carl Sumonja och ett antal andra personer greps som misstänkta för rånet i Heby inträdde Stefan Karlmark som förundersökningsledare i utredningen av detta brott. Det visade sig efter hand att de personer som hade gripits i Heby kunde misstänkas också för brott som omfattades av den av Kjell Lilieholm ledda förundersökningen. Det fanns alltså i varje fall två åklagare som var behöriga att leda förundersökningar beträffande de gripna personernas misstänkta brottslighet.

Det kan här inledningsvis konstateras att rättegångsbalken enligt sin ordalydelse utgår från att det är en enda person som är förundersökningsledare i en viss förundersökning (se exempelvis 23 kap. 3 § RB och 1 a § andra stycket förundersökningskungörelsen [FUK]).

Den juristkommission som bl.a. hade till uppgift att granska hur berörda myndigheter och andra samhällsorgan hade utfört sina uppgifter efter mordet på statsminister Olof Palme anförde i sin rapport (SOU 1987:72) i hithörande frågor bl.a. följande. Regelsystemet i rättegångsbalken utgår från att åklagaruppgiften i en förundersökning eller en rättegång ligger på en enda åklagare. Något system för att dela upp arbetsuppgifterna i ett och samma ärende mellan flera åklagare finns egentligen inte. I 7 kap. 5 § RB finns visserligen bestämmelser om biträdande åklagare, men dessa bestämmelser tar i första hand sikte på helt andra situationer än att flera sidoordnade åklagare gemensamt fullgör en åklagaruppgift (s. 107).

Det är således inte lagligen möjligt att dela upp uppgiften att leda en och samma förundersökning på flera förundersökningsledare. Det finns däremot inte någonting som hindrar att det på flera håll i landet under ledning av olika förundersökningsledare bedrivs förundersökningar mot en viss person avseende skilda brott. Om man i en sådan situation gör den bedömningen att brotten bör lagföras samtidigt är det emellertid som regel lämpligt att åklagaruppgiften i rätten fullgörs av en och samma åklagare. Detta förutsätter uppenbarligen inte sällan att också förundersökningsledningen samordnas på lämpligt sätt.

Utredningen ger vid handen att samarbetet mellan Stefan Karlmark och Kjell Lilieholm inte fungerade friktionsfritt. Kjell Lilieholm tycks ha utgått från att han efter inledningsskedet skulle leda hela utredningen. Anledningen

härtill skulle vara att de grävsta brotten hade begåtts inom det geografiska område där Regionåklagarmyndigheten i Stockholm var behörig. Denna utgångspunkt var emellertid ingalunda självklar. Eftersom personer hade häktats i den del av utredningen som Stefan Karlmark ansvarade för kunde man lika gärna tänka sig att Stefan Karlmark övertog ledningen av hela utredningen. En omständighet som talade i denna riktning var att Ösmogruppen vid tidpunkten för Hebyrånet ännu inte hade kommit så långt i sitt utredningsarbete att någon viss person kunde misstänkas för de brott som den utredde.

Som ett exempel på den bristande samordningen mellan de olika utredningarna kan nämnas att Huddingepolisen påbörjade eftersökningsåtgärder vid Sursa gård redan innan den av Stefan Karlmark dessförinnan beslutade husrannsakan på samma plats hade avslutats. Enligt vad handlingarna utvisar hade Huddingepolisens åtgärder beslutats av Kjell Lilieholm utan att denne dessförinnan hade samrått med eller ens informerat Stefan Karlmark. Denna underlåtenhet framstår som anmärkningsvärd. Enligt vad Stefan Karlmark har uppgett hade Kjell Lilieholm vidare beslutat att i deras utevaro anhålla vissa personer som var aktuella i en förundersökning avseende ett rån i Kungsör utan att informera honom om de tilltänkta åtgärderna.

Sammanfattningsvis kan konstateras att samarbetet mellan åklagarna vid Regionåklagarmyndigheterna i Västerås och i Stockholm inte fungerade tillfredsställande och att relationen dem emellan kom att utvecklas till något som närmast kan beskrivas som ett konkurrensförhållande. Detta är givetvis högst otillfredsställande. I Riksåklagarens remissyttrande anges hur man bör förfara för att undvika konflikter av det aktuella slaget mellan åklagare vid olika åklagarmyndigheter. Jag kan ansluta mig till vad som där sägs. Det inträffade pekar emellertid på behovet av klarare riktlinjer i ämnet. Det är i första hand en fråga för Riksåklagaren att utfärda erforderliga rekommendationer till åklagarmyndigheterna.

Förhören med Carl Sumonja m.m.

Anledningen till att Carl Sumonja kom att förhöras om rånet i Högdalen var att han under utredningen av Hebyrånet spontant hade nämnt att han hade upplysningar att lämna i saken. Raymond Ullgren och Carl Sumonja har lämnat olika uppgifter om när denna fråga kom upp första gången. Raymond Ullgren har förklarat att han dokumenterade Carl Sumonjas ursprungliga uttalanden i saken i en spaningspromemoria. Någon sådan promemoria har emellertid inte kunnat återfinnas i utredningsmaterialet, och den kan enligt Lars Magnusson ha gallrats ur akten. Eftersom promemorian innehöll uppgifter av betydelse för utredningen borde den givetvis ha behållits i akten.

Kjell Lilieholm har uppgett att han underrättades om Carl Sumonjas uppgifter om Högdalenrånet i början av januari 1994 och att han då förklarade att han ville ha dem på papper "så att vi visste var vi stod". Han gav emellertid inte några direktiv om hur detta skulle åstadkommas. Eftersom det hos Stockholmspolisen fanns en sedan länge etablerad utredningsgrupp, som under åklagarledning arbetade med Högdalenrånet, är Kjell Lilieholms handlande svårförståeligt. Den naturliga åtgärden hade i

stället varit att han antingen själv eller genom polisen hade underrättat den ansvarige förundersökningsledaren, Staffan Strömer, om vad Carl Sumonja hade berättat. Situationen var inte på något sätt så brådskande att detta inte hade kunnat ske. Man får här på samma sätt som nyss har sagts om förhållandet mellan Regionåklagarmyndigheterna i Västerås och Stockholm ett intryck av att relationen mellan åklagarna sågs som ett konkurrensförhållande och inte som ett samarbete i syfte att använda rättsväsendets resurser på bästa sätt. Det kan vidare under inga förhållanden godtas att Kjell Lilieholm lämnade över frågan till Polismyndigheten i Huddinge utan att ge några direktiv om hur man skulle förfara.

1998/99:JO1

Förhöret med Carl Sumonja den 11 januari 1994 förefaller inte ha föregåtts av några som helst överväganden från polisens sida. Det har inte gått att utreda varför man ansåg sig böra handla så brådstörtat att man inte ens kunde avvakta till dess Sven-Olof Karlsson hade fullföljt sitt uppdrag.

Som har nämnts i det föregående och som tydligt framgår av den vid Stockholmspolisens den 25 april 1994 upprättade promemorian var åtskilliga av de uppgifter som Carl Sumonja lämnade vid förhören den 11 och 13 januari 1994 osäkra och motsägelsefulla. I viktiga hänseenden uppgavs de vidare härröra från Johan Ahlin och således ha karaktär av andrahandsuppgifter.

Den som uppmärksamt läser förhørsutskriftena noterar utan svårighet hur Carl Sumonja allteftersom förhören fortskrider ändrar och tillrättalägger sina uppgifter för att de skall passa in i den bild som han successivt ställer samman och hur han alltmer blir den som styr inriktningen av förhören. Från att ha lämnat ganska vaga och trevande uppgifter blir han, när han märker att han blir trodd, alltmer konkret och detaljerad och framför allt allvarigare beskyllningar mot de personer som han pekar ut. Ett särskilt tydligt exempel på detta mönster är hans uppgifter om Johan E.

Man kan också se hur Carl Sumonja tar fasta på uppgifter som har lämnats av förhørsledaren för att sedan bygga vidare på dem under fortsättningen av förhören. Anmärkningsvärt är exempelvis att förhöret den 13 januari enligt förhørsutskriften inleds med att förhørsledaren uppger de fullständiga namnen på Daniel F., Johan B. och Johan E., trots att dessa namn inte hade nämnts vid förhöret den 11 januari. Förhørsprotokollet ger således inte stöd åt uppgiften i den av bl.a. Lars Magnusson och Raymond Ullgren undertecknade promemorian av den 11 februari 1994 att Carl Sumonja den 13 januari spontant nämnde namnen Daniel F. och Johan E.

Man kan vidare notera att vissa av Carl Sumonjas uppgifter redan i sig framstår som föga trovärdiga. Som ett exempel kan nämnas hans påstående att han av Johan E. hade fått uppgifter om värde transporter och om förhållanden inom Säkerhetspolisens. Carl Sumonja har själv, som tidigare har nämnts, beskrivit situationen så att han blev helt fascinerad av att se den berömda Ösmogruppen ”köpa all den här smörjan när dom sprang i väg och häktade en massa människor.”

Redan de nu nämnda omständigheterna i förening med det faktum att Johan Ahlin förnekade all inblandning i Högdalenrånnet borde ha fått en rutinerad förhørsledare att inse att Carl Sumonjas uppgifter måste behandlas med stor försiktighet. Eftersom en del uppgifter är mycket konkreta – t.ex.

beträffande tidpunkter och vilka som hade gjort sin värnpliktstjänstgöring tillsammans – fanns det vidare ett antal naturliga utgångspunkter för kontroll av tillförlitligheten av Carl Sumonjas berättelse.

Att erfarna polismän som Raymond Ullgren och Lars Magnusson utan vidare tog Carl Sumonjas uppgifter för goda utan att känna något behov av att kontrollera uppgifternas riktighet framstår därför som i det närmaste obegripligt. Med tanke på den brottslighet som Carl Sumonja var misstänkt för kan deras uppfattning, som den har återgetts av Stefan Lindh, att Carl Sumonja saknade kriminell identitet och ville göra upp med sitt förflutna närmast beskrivas som ett utslag av en svårförklarlig godtrogenhet. Den bristande kompetens som präglar förhørsledningen kommer till särskilt tydligt uttryck när man ser på vad som förekom i fråga om fotovisningen. Jag återkommer till denna i det följande.

Jag konstaterar slutligen i detta avsnitt att det inte genom utredningen har kunnat klarläggas vem som beslutade att Carl Sumonja och Johan Ahlin skulle delges misstanke om brott avseende Högdalenrån.

Särskilt om fotovisningen

Konfrontationer används i syfte att vägleda polisen i spanings- och utredningssammanhang eller för att man skall få bevismaterial i en rättegång.

Det får anses vara en självklarhet att man, när det är fråga om en konfrontation som syftar till att få fram bevismaterial av central betydelse för åklagarens talan, ställer upp särskilt starka krav på att den utförs noggrant och objektivt. Att en konfrontation handläggs på ett riktigt sätt är viktigt från rättssäkerhetssynpunkt, och det är vidare ett samhällligt intresse att utredningsåtgärder inte slarvas över eller i övrigt utförs på sådant sätt att möjligheterna att klara upp ett begånget brott allvarligt försämras. I tidigare JO-beslut har framhållits att konfrontationer av olika slag alltid måste planeras, genomföras och dokumenteras ytterst noggrant (JO 1983/84 s. 67 f. och 1986/87 s. 101 f.)

Den fotovisning som ägde rum under förhöret med Carl Sumonja den 11 januari förefaller, som redan har nämnts, inte att ha föregåtts av några särskilda överväganden. Tvärtom framstår åtgärden, som tycks ha tillkommit på Lars Magnussons initiativ, som resultatet av stundens ingivelse. Den beskrivning av fotovisningen som har lämnats i det föregående talar för sig själv, och jag begränsar mig därför här till att peka på det förhållandet att det fotomaterial som förevisades för Carl Sumonja utgjordes av fotografier föreställande fyra personer av, som det sedermera visade sig, totalt närmare 30 personer som alla stämde in på de kriterier som Carl Sumonja ursprungligen hade angett, nämligen att det skulle vara fråga om personer som hade gjort militärtjänstgöring tillsammans med honom eller Johan Ahlin och som hade genomgått polishögskolan. Det förtjänar vidare att påpekas att Carl Sumonja under förhöret endast uppgav att de personer som han pekade ut var lika personer som han sade sig ha träffat i olika sammanhang. Särskilt den osäkerhet som Carl Sumonja visade när han pekade ut fotografiet av Johan E., som han påstod sig ha träffat vid flera tillfällen, var ägnad att stämma till eftertanke.

Det har inte varit möjligt att utreda vad som förekom närmast före Carl Sumonjas utpekande av Daniel F. Det uttalande som Lars Magnusson enligt förhørsutskriften skulle ha gjort i sammanhanget kan emellertid inte rimligen förklaras på annat sätt än att frågan inledningsvis hade behandlats medan bandspelaren var avslagen. Att för en förundersökning väsentliga uppgifter avhandlas vid sidan av protokollet är givetvis inte acceptabelt.

1998/99:JO1

Det kan sammanfattningsvis konstateras att de former under vilka fotovisningen ägde rum var så bristfälliga att den under inga förhållanden kan betecknas som en fotokonfrontation. Icke desto mindre har förfarandet i senare upprättade handlingar benämnts fotokonfrontation. Detta förhållande har uppenbarligen varit ägnat att vilseleda läsaren i fråga om vad som faktiskt förekommit. I själva verket måste bevisvärdet av det tillämpade förfarandet anses ha varit i stort sett obefintligt. Trots detta kom resultatet av "konfrontationen" sedan att tillmätas stor betydelse vid handläggningen av tvångsmedelsfrågorna.

Margareta Lindroth, som i egenskap av förhörsvittne var närvarande vid förhöret den 11 januari, har uppgett att hon insåg att fotovisningen inte följde de principer som gällde för fotokonfrontationer men att hon inte fann någon anledning att ingripa. Såvitt framgår av utredningen tog hon inte heller i efterhand upp frågan med de ansvariga polismännen. Denna passivitet från hennes sida framstår som anmärkningsvärd.

Vidtagna straffprocessuella åtgärder

Allmänt

En första förutsättning för användandet av straffprocessuella tvångsmedel är i de flesta fall att någon är åtminstone skäligen misstänkt för ett visst brott. Det finns vissa möjligheter att använda straffprocessuella tvångsmedel även i andra fall men dessa situationer är inte aktuella i detta ärende.

JO har i flera beslut framhållit att förutsättningen för att en person skall anses vara skäligen misstänkt för brott är att det föreligger konkreta objektivt underbyggda omständigheter som med viss styrka talar för att personen i fråga har begått den gärning som misstanken avser. Att lägga fast några mera bestämda riktlinjer för vad som skall krävas för att en misstanke skall anses vara skäligen är inte möjligt. Denna fråga får i stället avgöras från fall till fall och härvid finns självfallet ofta ett visst utrymme för olika bedömningar.

För alla beslut om användningen av ett tvångsmedel gäller att beslutsfattaren är skyldig att självständigt bilda sig en uppfattning i saken och att han därmed också har ett eget ansvar för att beslutsunderlaget är tillfredsställande. Om det inte förhöll sig på detta sätt skulle regler om att vissa tvångsmedelsbeslut får fattas endast av åklagaren respektive av rätten sakna varje reell innebörd som garanti för den misstänktes rättssäkerhet. Av det sagda följer att den som har fattat ett beslut om användningen av ett tvångsmedel i efterhand skall kunna motivera sitt ställningstagande med tillräcklig juridisk precision.

Beslutsfattaren måste visserligen kunna ha som utgångspunkt att den som föredrar ett ärende för honom lämnar riktig och uttömmande information. En

konsekvens av vad som nyss har sagts är emellertid att han är skyldig att i 1998/99:JO1
behövlig utsträckning ställa kontrollfrågor till föredraganden. Om
framställningen innefattar otydligheter eller tveksamheter åligger det således
beslutsfattaren att försöka skapa klarhet genom frågor eller erinringar.

Hemlig teleavlyssning

Hemlig teleavlyssning får äga rum endast om någon är skäligen misstänkt för ett brott för vilket inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år eller för försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott om en sådan gärning är belagd med straff. Dessutom krävs att åtgärden är av synnerlig vikt för utredningen (27 kap. 18 och 20 §§ RB).

Av promemorian den 12 januari 1994, som låg till grund för framställningarna om hemlig teleavlyssning och för domstolens prövning av dessa, framgår att de grundades uteslutande på de uppgifter som Carl Sumonja hade lämnat vid förhöret föregående dag och på det förhållandet att han vid "fotokonfrontation" den 11 och 12 januari hade pekat ut Johan B., Daniel F. och Mats S. Ur promemorian kan vidare utläsas att Carl Sumonjas uppgifter i stora delar avsåg sådant som Johan Ahlin skulle ha berättat för honom.

Jag har i det föregående pekat på de brister som förhöret och fotovisningen var behäftade med och på den totala frånvaron av kontroll av Carl Sumonjas uppgifter. Det kan sammanfattningsvis konstateras att det som faktiskt hade förekommit inte var av den arten att det vid en objektiv bedömning kunde anses utgöra grund för en skäligen misstanke mot någon av de utpekade personerna för delaktighet i Högdalenrån.

Det osäkra i Carl Sumonjas uppgifter avspeglas emellertid inte på något sätt i promemorian. Den ger i stället genomgående ett intryck av att Carl Sumonja hade lämnat säkra och entydiga uppgifter om de utpekade personernas förehavanden med anknytning till Högdalenrån. Det förtjänar särskilt att påpekas att uppgifterna att han skulle ha "pekat ut" Johan B. och Daniel F. framstår som klart vilseledande.

Det är åklagaren som bär ansvaret för en framställning om hemlig teleavlyssning. Det har inte gått att utreda vilket underlag Stefan Lindh hade som grund för sin bedömning att de lagliga förutsättningarna för en sådan tvångsåtgärd förelåg. Det kan emellertid med hänsyn till innehållet i promemorian av den 12 januari 1994 inte uteslutas att han vilseleddes om vad som hade förekommit vid förhöret med Carl Sumonja den 11 januari.

Jag anser mig däremot med utgångspunkt i de uppgifter som Stefan Lindh har lämnat kunna slå fast att han inte i tillräcklig omfattning hade försökt bilda sig en egen uppfattning om bevisläget utan att han i stället i alltför stor utsträckning förlitade sig på Lars Magnussons och Raymond Ullgrens subjektiva uppfattning om Carl Sumonjas tillförlitlighet. Eftersom Stefan Lindh, såvitt framgår av utredningen, inte kunde ha haft tillgång till någon förhørsutskrift, borde han genom frågor till polismännen ha försökt få fram närmare uppgifter om förhöret och framför allt om hur "fotokonfrontationerna" hade gått till. Det kan såvitt gäller den senast nämnda frågan nämnas att det inte har lämnats någon som helst förklaring till att frågan om

tvångsmedel väcktes, innan Sven-Olof Karlsson hade slutfört den inre spaning som han hade fått i uppdrag att utföra. Det hade vidare varit naturligt att Stefan Lindh hade hört efter vilka åtgärder som hade vidtagits i syfte att kontrollera tillförlitligheten hos Carl Sumonjas uppgifter. Om han då hade fått veta att någon kontroll inte hade gjorts, hade det ankommit på honom att begära att så skulle ske, innan han tog ställning till frågan om användningen av straffprocessuella tvångsmedel. 1998/99:JO1

Jag anser sammanfattningsvis att Stefan Lindh inte har handlagt frågorna om användningen av hemlig teleavlyssning med tillbörlig omsorg och noggrannhet.

Vad som har sagts i det föregående om skyldigheten att vidta åtgärder i syfte att klarlägga för ett tvångsmedelsbeslut relevanta omständigheter gäller självfallet också för rättens handläggning av sådana frågor. Det har emellertid inte varit möjligt att klarlägga vad som förekom vid förhandlingen vid tingsrätten, och det har följaktligen inte heller kunnat utredas i vilken utsträckning Jan Bjerlöw var aktiv i syfte att få en bättre bild av de omständigheter som hade betydelse för hans prövning av framställningarna. Med hänsyn härtill och till innehållet i promemorian av den 12 januari har jag inte underlag för att göra något uttalande med anledning av Jan Bjerlöws beslut att bifalla framställningarna.

Anhållningsbesluten m.m.

Enligt 24 kap. 1 § RB får den som är på sannolika skäl misstänkt för ett brott, för vilket är föreskrivet fängelse i ett år eller däröver, häktas om det med hänsyn till brottets beskaffenhet, den misstänktes förhållanden eller annan omständighet finns risk för att han avviker eller på annat sätt undandrar sig lagföring eller straff (flyktfara) eller att han genom undanröjande av bevis eller på annat sätt försvårar sakens utredning (kollusionsfara) eller att han fortsätter sin brottsliga verksamhet (recidivfara). Under vissa i 24 kap. 3 § RB angivna förutsättningar får också den som endast är skäligen misstänkt för ett brott häktas. Huvudregeln i 24 kap. 1 § RB är försedd med ytterligare tillägg och undantag som saknar betydelse i detta ärende.

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

Som jag tidigare har nämnt krävs för att en misstanke skall anses skäligen att det föreligger konkreta, objektivt underbyggda omständigheter som med viss styrka talar för att den misstänkte har begått gärningen.

Förarbetena till rättegångsbalken ger inte mer ledning för tolkningen av uttrycket "sannolika skäl" än att det sägs att misstanken vid en objektiv bedömning måste framstå som berättigad. Den måste alltså grundas på den bevisning som föreligger och får inte vara följden av subjektiva antaganden eller av mer eller mindre kvalificerade gissningar baserade på den misstänktes antecedentia (Ekelöf, Rättegång III, 6:e uppl. s. 35 f.).

Inför anhållningsbesluten den 20 januari hade ytterligare förhör hållits med Carl Sumonja och Johan Ahlin. Någon kontroll av Carl Sumonjas uppgifter hade emellertid inte gjorts.

Som jag redan har nämnt förelåg det vid tidpunkten för framställningarna om hemlig teleavlyssning objektivt sett inte grund för en skäligen misstanke om brott mot någon av de utpekade personerna. Vad som därefter hade kommit fram hade snarast ytterligare försvagat misstankarna. Så t.ex. hade teleavlyssningen inte gett något som helst resultat.

När Stefan Lindh den 20 januari 1994 anhöll Johan B., Johan E., Daniel F. och Mats S. hade det funnits gott om tid att kontrollera Carl Sumonjas uppgifter. I sammanhanget kan nämnas att utskriften av förhören med Carl Sumonja den 11 och den 13 januari färdigställdes den 13 respektive den 18 januari. Genom ett antal förhållandevis enkla kontrollåtgärder hade man kunnat konstatera att flera av Carl Sumonjas påståenden inte kunde vara sanna. Det hade exempelvis varit lätt att ta reda på när Johan B. och Daniel F. påbörjade sin polisutbildning och att undersöka om det över huvud taget hade varit möjligt för Johan E. att i sin egenskap av polisassistent få fram detaljerade uppgifter om värdetransporter och om Säkerhetspolisens arbete. Det har inte getts någon godtagbar förklaring till att inga sådana kontrollåtgärder vidtogs. Utredningen har inte heller gett svar på frågan vilket beslutsunderlag som föranledde Stefan Lindh att fatta anhållningsbesluten. Hans bedömning att det kunde anstå med kontrollåtgärder till dess frihetsberövandena hade verkställts framstår emellertid som svärförståelig.

Jag vill i detta sammanhang understryka att man vid bedömningen av om de i lag angivna förutsättningarna för en viss straffprocessuell tvångsåtgärd är uppfyllda under inga omständigheter får väga in sådana omständigheter som att man vill förekomma läckor inom polis- eller åklagarväsendet eller att situationen av något annat skäl framstår som brådskande.

Jag tvingas även här konstatera att Stefan Lindh inte i tillräcklig grad självständigt hade satt sig in i de faktiska förhållandena före besluten utan att han också vid detta tillfälle uppenbarligen okritiskt godtog de uppgifter som hade lämnats honom av polisen. Som jag tidigare har nämnt fritar det förhållandet att en åklagare i princip skall kunna utgå från att de uppgifter som föredras för honom av polisen är fullständiga och sanningsenliga, honom inte från skyldighet att på lämpligt sätt, exempelvis genom frågor eller påpekanden till föredraganden, förvissa sig om att det i det enskilda fallet verkligen förhåller sig på det sättet. Särskilda varningssignaler i det aktuella ärendet var att det i viktiga hänseenden rörde sig om andrahandsuppgifter vilkas riktighet hade förnekats av den som angavs vara den ursprungliga uppgiftslämnaren samt att sanningshalten hos vissa påståenden även vid ett yligt betraktande framstod som tvivelaktig. Stefan Lindh åsidosatte enligt min mening sina skyldigheter som förundersökningsledare i det aktuella hänseendet.

Häktningsbesluten

Enligt protokollet från häktningsförhandlingen beträffande Johan E. uppgav Kent Madstedt att Carl Sumonja ansågs vara en pålitlig uppgiftslämnare.

Även om denna uppgift tolkad strikt efter sin ordalydelse inte innebar annat än att Kent Madstedt återgav någon annans uppfattning i saken, var redan det förhållandet att uppgiften lämnades ägnat att ge ett intryck av att Kent Madstedt betraktade den som vederhäftig. Vid den aktuella tidpunkten hade han emellertid alldeles nyligen inträtt som förundersökningsledare och hans möjligheter att göra en självständig värdering av uppgiften om Carl Sumonjas tillförlitlighet måste därför ha varit i stort sett obefintliga. Kent Madstedts uttalande framstår därför som mindre väl övertänt. Rent allmänt kan sägas att en åklagare i regel bör avhålla sig från värdeomdömen av det aktuella slaget. Det kan tilläggas att det uttalande av Kent Madstedt som återges i häktningsprotokollet beträffande de övriga tre misstänkta, om att Carl Sumonjas uppgifter vid kontroll hade visat sig vara riktiga, uppenbarligen inte kan ha avsett de uppgifter som Carl Sumonja hade lämnat om de personer som avsågs med häktningsframställningarna.

1998/99:JO1

Med hänsyn till hur saken har framställts i de häktningspromemorior som gavs in till rätten samt till vad åklagaren enligt rättens protokoll anförde vid häktningsförhandlingarna anser jag mig inte ha underlag för att kritisera domstolarnas ställningstaganden i häktningsfrågorna.

Underlåtenheten att informera Staffan Strömer om tilltänkta åtgärder

Sedan en åklagare har inträtt som förundersökningsledare i en viss utredning är han i princip ensam behörig att besluta om användningen av straffprocessuella tvångsmedel i denna, om åtgärden inte är av sådant slag att den kräver beslut av rätten. Trots att det inte var Stefan Lindh utan Staffan Strömer som var förundersökningsledare i förundersökningen om Högdalenrånet, fattade Stefan Lindh emellertid beslut om användningen av straffprocessuella tvångsmedel i denna utredning utan att ens ha informerat Staffan Strömer om de tilltänkta åtgärderna. Detta förfarande framstår som i hög grad anmärkningsvärt.

Den fortsatta förundersökningen

Av utredningen framgår att Kent Madstedt begärde tillstånd till hemlig teleavlyssning efter det att Johan B., Daniel F. och Mats S. hade frigetts. Kent Madstedt har uppgett att åtgärden var "en chans". Detta sätt att se på frågan om användningen av ett synnerligen integritetskränkande tvångsmedel måste betecknas som märkligt. Jag vill i sammanhanget erinra om att en förutsättning för att hemlig teleavlyssning skall få komma till användning är att åtgärden är av synnerlig vikt för utredningen. En framställning om beslut om hemlig teleavlyssning måste självfallet föregås av betydligt mer ingående överväganden än vad det av Kent Madstedt använda uttrycket ger vid handen. Mot denna bakgrund framstår också tingsrättens bifall till framställningarna som förvånande. Jag har emellertid inte underlag för att göra några ytterligare uttalanden i denna fråga.

Vad som i övrigt förekom under förundersökningen efter det att de häktade personerna frigavs föranleder inte något uttalande från min sida.

Genom beslut i Personalansvarsnämnden den 8 februari 1994 avstängdes Johan E. med omedelbar verkan från sitt arbete vid Polismyndigheten i Stockholm. Den 21 februari avstängdes Johan B. och Daniel F. från sina anställningar vid polisen. Anledningen till avstängningarna var att de var skäligen misstänkta för mycket allvarlig brottslighet.

Det ankommer inte på JO att ta ställning till om ett av domstol eller en myndighet meddelat beslut är riktigt i sak så länge det inte står i klar strid med en författningsbestämmelse eller annars framstår som uppenbart felaktigt. Mot denna bakgrund föranleder Personalansvarsnämndens handläggning inte något uttalande från min sida.

Avslutande synpunkter

Det finns anledning att se synnerligen allvarligt på det inträffade. Fyra helt oskyldiga personer har utsatts för hemlig teleavlyssning och varit berövade friheten som anhållna och häktade under icke obetydlig tid utan att lagliga förutsättningar för åtgärderna har förelegat, och de har härigenom helt oförskyllt kommit att utsättas för avsevärt personligt lidande.

Lagstiftaren har på olika sätt försökt säkerställa att händelser av det aktuella slaget inte skall kunna inträffa. I detta syfte föreskrivs bl.a. att förordnande om användning av de ingripande tvångsmedel som det här är fråga om får meddelas endast av särskilt kvalificerade beslutsfattare. Anhållningsbeslut får fattas endast av åklagare, och förordnanden om häktning och hemlig teleavlyssning får enligt rättegångsbalken meddelas endast av domstol. Vikten av att rättegångsbalkens tvångsmedelsregler tillämpas på ett riktigt sätt understryks ytterligare genom straffbestämmelsen om tjänstefel och den tillämpning som denna bestämmelse har fått i domstolspraxis.

De åtgärder som Johan E., Johan B., Daniel F. och Mats S. utsatts för har varit av den arten att min utredning har ägt rum i förundersökningens form och avsett misstanke om tjänstefel. Det har emellertid visat sig omöjligt att på grundval av tillgänglig dokumentation och de uppgifter som vid förhör har lämnats av de berörda befattningshavarna bilda sig en klar och entydig uppfattning om underlaget för de olika tvångsmedelsbesluten och om vad som i övrigt har förekommit i samband med dem.

Som framgår av vad som har sagts i det föregående finns det anledning att anta att domstolsbesluten om hemlig teleavlyssning och häktning har grundats på vilseledande uppgifter som i god tro har lämnats av de åklagare som har gjort framställningarna om tvångsåtgärderna. Härav följer i sin tur att det finns skäl att förmoda att också anhållnings- och husrannsakningsbesluten har vilat på ett missvisande underlag. Jag har därför inte stöd för att anta att någon beslutsfattare har gjort sig skyldig till tjänstefel. Eftersom det inte med säkerhet har kunnat utredas vilka uppgifter som polisen har lämnat till åklagarna, finns det inte heller underlag för att på objektiv grund förmoda att någon polisman har handlat på ett sätt som kan grunda ansvar för sådant brott. Raymond Ullgrens promemoria av den 12 januari 1994 är visserligen vilseledande, men jag anser mig inte kunna göra gällande annat än att den är

resultatet av en bristande noggrannhet som förtjänar allvarlig kritik men som inte är straffbar. 1998/99:JO1

Jag har av nu angivna skäl beslutat att lägga ned förundersökningen. Det är självfallet synnerligen otillfredsställande att det i ett ärende av det aktuella slaget inte är möjligt att utreda omständigheterna kring fattade tvångsmedelsbeslut på sådant sätt att ansvarsfrågorna blir klarlagda. Ärendet ger mig därför anledning att framhålla vikten av att omständigheterna kring användningen av straffprocessuella tvångsmedel dokumenteras på ett tillfredsställande sätt. Av dokumentationen bör klart framgå vilket skriftligt material som har legat till grund för besluten och vilka uppgifter som har lämnats vid föredragningar inför beslutsfattarna. Det skulle enligt min mening vara av stort värde inte bara för att möjliggöra en efterföljande kontroll utan också för att underlätta arbetet för åklagarna själva, om de i omfattande brottsutredningar förde någon form av dagbok med uppgifter bl.a. om de beslut som fattas och underlaget för dem.

Det förhållandet att jag inte har ansett det möjligt att utkräva straffansvar av någon av de befattningshavare som på ett eller annat sätt har medverkat till de tvångsmedelsbeslut som utredningen har avsett innebär inte att det också skulle saknas utrymme för kritik. Som framgår av det föregående har jag funnit skäl att i skilda hänseenden rikta kritik såväl mot de utredande polismännen som mot de åklagare som har haft ansvar för ärendets handläggning.

Det grundläggande fel som ledde till det händelseförlopp som har beskrivits i det föregående var enligt min mening att man vid Regionåklagarmyndigheten i Stockholm beslutade att med anlitande av Huddingepolisen utreda ett brott som redan var föremål för utredning hos Stockholmspolisen under ledning av en åklagare vid Åklagarmyndigheten i Stockholm. Genom att man på detta sätt åsidosatte den ordning som gäller för ledningen och bedrivandet av en förundersökning, kom utredningen att äga rum utan tillgång till den kunskap om ärendet som fanns hos Stockholmsmyndigheterna. Det finns anledning att anta att händelseutvecklingen skulle ha blivit en annan, om Staffan Strömer omedelbart hade informerats första gången Carl Sumonja lämnade uppgifter om mordet på Leif Widegren. Saken förvärrades ytterligare av att Huddingepolisen och åklagarna vid regionåklagarmyndigheten ville hemlighålla den egna utredningen och därigenom begränsade sina möjligheter att kontrollera riktigheten av Carl Sumonjas uppgifter.

Mina iakttagelser i detta ärende ger mig anledning att understryka vikten av att de brottsutredande organen samarbetar med varandra på det sätt som krävs för att rättsväsendets samlade resurser skall kunna användas på bästa sätt i stället för att låta verksamheten styras av revir- och konkurrenstänkande.

I det här aktuella fallet tillkommer att flera befattningshavare på ett anmärkningsvärt sätt har brutit i professionalism. Som redogörelsen i det föregående visar präglades Raymond Ullgrens och Lars Magnussons syn på Carl Sumonja av en förvånande naivitet. Än mer svårförståeligt är att Stefan Lindh, som i sin egenskap av ansvarig åklagare hade att kritiskt granska det föreliggande utredningsmaterialet, synbarligen utan egen eftertanke godtog de två polismännens bedömning av Carl Sumonjas trovärdighet.

Det finns anledning att anta att den godtrogenhet som har lagts i dagen hade sin grund i ett önsketänkande; man såg Carl Sumonjas berättelse som en oväntad möjlighet att få äran av att ha klarat upp mordet på Leif Widegren. Den okritiska synen på Carl Sumonjas uppgifter fick i sin tur till följd att man avstod från att vidta sådana lätt utförbara åtgärder för att kontrollera dessas riktighet som, om de hade kommit till stånd, borde ha föranlett slutsatsen att det inte fanns någon objektivt underbyggd grund för misstanke mot de utpekade personerna.

Det kan sammanfattningsvis konstateras att det här diskuterade händelseförloppet utgör ett exempel på vad som kan hända om polisen inte bedriver sitt utredningsarbete med tillräcklig objektivitet och noggrannhet och den ansvarige åklagaren inte lever upp till sitt ansvar som förundersökningsledare. I det här aktuella fallet blev resultatet att oskyldiga personer utsattes för långtgående kränkningar av grundlagsskyddade fri- och rättigheter. Det inträffade tyder på att det finns ett behov av utbildningsinsatser vad gäller användningen av straffprocessuella tvångsmedel och förundersökningsförfarandet i övrigt. Uppgiften att föranstalta om sådana insatser ankommer i första hand på Riksåklagaren och Rikspolisstyrelsen.

Inhämtande av uppgifter med stöd av 27 § telelagen (1993:597) bör alltid underställas förundersökningsledarens ställningstagande

(Dnr 2628-1996)

I en anmälan till JO kritiserades en kriminalinspektör vid Polismyndigheten i Stockholms län med anledning av att denne under en utredning från teleföretag hade hämtat in uppgifter om klagandens telefonabonnemang.

Efter granskning av handlingarna i de aktuella ärendena infordrades upplysningar och yttrande från Polismyndigheten i Stockholms län.

Genom utredningen framkom att upplysningar om telefonsamtal bl.a. till och från klagandens telefonabonnemang hade inhämtats. Enligt kriminalinspektören rörde utredningen misstanke om mord och möjligheter att inhämta aktuella uppgifter förelåg därför. Han uppgav att uppgifterna rörande berörda telefonnummer var ett led i kontrollen av en persons trovärdighet och således en kontroll av dennes muntligen lämnade uppgifter. Utredningen befann sig vid denna tidpunkt i ett spaningsskede. Trovärdighet bedömdes vara av stor betydelse för den fortsatta utredningen och på vilket sätt denna skulle kunna bedrivas.

Kriminalinspektören uppgav vidare att det var i enlighet med gällande praxis att uppgifter från teleföretag inhämtades utan att samråd med förundersökningsledaren ägde rum. Denna metod hade tillämpats under de senaste åren när det gällde utredningar av grova brott. Denna praxis var väl känd och utvecklad av polispersonal under längre tid och inte ifrågasatt av vare sig åklagare eller högre polisbefäl. Förfaringssättet hade befunnits vara praktiskt och ofta den enda till buds stående möjligheten.

Enligt polismyndighetens delegationsordning är en inspektör behörig att inhämta uppgifter från ett teleföretag under en pågående förundersökning.

I ett beslut den 9 april 1998 anförde *chefsJO Eklundh* bl.a. följande.

1998/99:JO1

Rättslig reglering

Förundersökningskungörelsen

Undersökningsledaren har ansvar för förundersökningen i dess helhet. Han skall ta till vara den enskildes rättssäkerhetsintressen och se till att utredningen bedrivs effektivt (1 a § andra stycket förundersökningskungörelsen 1947:948 [FUK]).

Telelagen

I telelagen (1993:597) finns bestämmelser om tystnadsplikt samt om skyldighet för teleföretag att lämna ut uppgifter till bl.a. polis och åklagare.

Tystnadsplikt gäller i televerksamhet för uppgifter om teleabonnemang, för innehållet i ett teledokument samt för andra uppgifter som angår ett särskilt teledokument (25 § första stycket).

Den som driver televerksamhet är skyldig att på begäran utan hinder av tystnadsplikten i vissa fall lämna ut uppgifter som angår misstanke om brott till åklagarmyndighet, polismyndighet eller någon annan myndighet som skall ingripa mot brottet. Uppgifter om teleabonnemang skall lämnas ut om fängelse är föreskrivet för brottet och detta enligt myndighetens bedömning kan föranleda annan påföljd än böter (27 § 2). Skyldighet att lämna andra uppgifter om ett särskilt teledokument än om dettas innehåll – t.ex. om mellan vilka abonnemang som ett telefonsamtal har förmedlats – inträder om det för brottet inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år (27 § 3). Uppgifter om innehållet i ett teledokument får däremot aldrig lämnas ut. Prövningen av om en skyddad uppgift skall lämnas ut skall göras av den begärande myndigheten vilket innebär att det är den myndigheten som svarar för att begäran är rättsenlig (prop. 1992/93:200 s. 163 f. och 310 f.).

Hemlig teleövervakning

Hemlig teleövervakning innebär att uppgifter i hemlighet hämtas in om teledokument som har expedierats eller beställts till eller från en viss teleadress eller att sådana teledokument hindras från att nå fram (27 kap. 19 § första stycket RB). Med viss teleadress avses ett telefonnummer, en kod eller annan teleadress.

Hemlig teleövervakning får användas vid förundersökning om det för brottet inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i sex månader, om det är fråga om ett brott enligt 1 § narkotikastrafflagen eller ett sådant brott enligt 1 § lagen om straff för varusmuggling som avser narkotika eller om förundersökningen avser försök, förberedelse eller stämpling till ett brott för vilket inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år, om sådan gärning är belagd med straff (27 kap. 19 § andra stycket RB).

För tillstånd till teleövervakning krävs – utöver att någon är skäligen misstänkt för brott av viss svårhetsgrad – att åtgärden är av synnerlig vikt för

utredningen. Vidare får åtgärden endast avse en teleadress (tidigare telefonapparat eller annan teleanläggning) som innehas eller annars kan antas komma att användas av den misstänkte (27 kap. 20 § RB).

Frågor om hemlig teleövervakning prövas av rätten på ansökan av åklagaren. I beslutet skall anges vilken teleadress och under vilken tid tillståndet gäller. Tiden, som inte får bestämmas längre än nödvändigt, får inte överstiga en månad från dagen för beslutet (27 kap. 21 § RB).

Bedömning

En polismyndighet får under de förutsättningar som har angetts i det föregående inhämta uppgifter med stöd av telelagen. Enligt polismyndighetens i Stockholms län delegationsordning är en inspektör behörig att inhämta sådana uppgifter.

Kommissarierna N. och S. har uppgett att kriminalinspektören fick utredningen för genomläsning samt att de inte underrättades om att han hade vidtagit utredningsåtgärder i ärendet. Mot detta står kriminalinspektörens uppgifter att utredningen rörde misstanke om mord och att det var i enlighet med gällande praxis att i ett sådant fall inhämta uppgifter från ett teleföretag utan att dessförinnan samråda med förundersökningsledaren. Om man tar fasta på kriminalinspektörens uppgifter att utredningen gällde mord kan följande konstateras.

En begäran enligt 27 § 3 telelagen kan enligt lagtexten göras av en åklagar- eller polismyndighet. Förundersökningsledaren har, som tidigare nämnts, ansvaret för förundersökningen i dess helhet och har att se till att den enskildes rättssäkerhetsintressen tas till vara. Det ligger därför i sakens natur att frågan skall underställas förundersökningsledaren, innan uppgifter enligt 27 § 2 eller 3 telelagen inhämtas av en enskild polisman, även om denne i formellt hänseende är behörig att vidta åtgärden. Att förundersökningsledarens tillstånd inhämtas framstår också som naturligt när man jämför bestämmelserna i telelagen med reglerna om hemlig telefonövervakning, vilka kräver domstols tillstånd. Med undantag för att bestämmelserna i telelagen, i motsats till reglerna om hemlig teleövervakning, avser historiska uppgifter är de uppgifter som avses med de två regelsystemen av samma art.

Jag vill i sammanhanget särskilt peka på att bestämmelsen i telelagen inte innehåller några begränsningar av innebörd exempelvis att endast uppgifter hänförliga till misstänkta personer kan komma i fråga. En begäran om uppgifter förutsätter därför mycket grannliga bedömningar vad gäller frågan om skälen för att inhämta uppgiften uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den enskilde.

Vad kriminalinspektören har anfört om skälen för åtgärden att begära uppgifter med stöd av telelagen är svärförståeligt. Utredningen i detta ärende har i själva verket inte kunnat kasta något som helst ljus över frågan i vilket avseende den aktuella brottsutredningen skulle ha kunnat föras framåt genom kriminalinspektörens begäran. Detta konstaterande belyser ytterligare vikten av att åtgärder av det aktuella slaget underställs förundersökningsledaren.

Vad som framkommit i övrigt ger mig inte anledning till någon åtgärd eller något uttalande. 1998/99:JO1

De iakttagelser som jag har gjort i detta ärende är av den arten att jag finner skäl att för kännedom överlämna exemplar av detta beslut till Rikspolisstyrelsen och Riksåklagaren.

Vid förhör under en förundersökning skall den som hörs få förhörsutsagan uppläst eller få möjlighet att granska den vid varje förhörstillfälle även om ytterligare förhör om samma gärning äger rum senare

(Dnr 3334-1996)

Anmälan

I en anmälan kritiserade Morgan B. befattningshavare vid Polismyndigheten i Göteborgs och Bohus län och Åklagarmyndigheten i Malmö. Under en förundersökning om grovt vapenbrott hade flera förhör hållits med honom varvid kriminalinspektören Bengt Rosberg var förhørsledare. Morgan B. kritiserade att han inte hade fått sin förhörsutsaga uppläst och att han inte heller på annat sätt fått möjlighet att granska uppteckningarna av förhören innan dessa hade avslutats.

Utredning

Utredningen i ärendet visade bl.a. följande.

Den 19 juni 1996 företogs en husrannsakan i Morgan B:s lägenhet vid Billeplatsen i Helsingborg. Vid husrannsakan togs bl.a. en kulspjutepistol med ljuddämpare och en studsare i beslag. Morgan B. häktades av Helsingborgs tingsrätt den 29 juni 1996.

Under förundersökningen, som även omfattade misstankar om andra brott, än grovt vapenbrott, hölls flera förhör med Morgan B. Kriminalinspektören Bengt Rosberg var förhørsledare och upprättade även förundersökningsprotokollet.

Den 11 juli 1996 kl. 09.15 påbörjades ett förhör med Morgan B. om ”grovt vapenbrott”. Bengt Rosberg var förhørsledare. Advokaten Anders Refthammar var närvarande vid förhöret som nedtecknades i dialogform och omfattade sammanlagt sex sidor. Enligt förhørsprotokollet hade förhöret avslutats kl. 12.00 eftersom Morgan B:s offentlige försvarare inte kunde närvara på grund av annat uppdrag.

Ett fortsatt förhör om grovt vapenbrott hölls den 15 juli 1996. Bengt Rosberg var förhørsledare och advokaten Anders Refthammar var närvarande vid förhöret som påbörjades kl. 09.20 och avslutades kl. 09.55. Förhöret som omfattade två sidor var nedtecknat i dialogform. Bengt Rosberg höll ytterligare ett förhör med Morgan B. den 15 juli 1996 angående det beslag av bl.a. vapen som gjorts i hans lägenhet. Advokaten Anders Refthammar var närvarande vid förhöret som påbörjades kl. 10.00 och avslutades kl. 10.55.

Förhöret som omfattade två och en halv sida var nedtecknat i dialogform. De två förhörprotokollen den 15 juli 1996 liksom protokollet över förhöret den 11 juli 1996 saknade uppgift om att förhørsutsagorna var upplästa eller att tillfälle på något annat sätt hade lämnats Morgan B. att granska uppteckningarna.

I ett brev den 22 juli 1996 som ankomststämplats vid Åklagarkammaren i Helsingborg den 23 juli 1996 anförde Morgan B. bl.a. följande.

”Efter att ha tagit del av utskriften av förhör som ägde rum 1996-07-11 respektive 1996-07-15 skall följande synpunkter framföras.

Morgan B. och hans försvarare har uttryckt synpunkter på att förhörprotokollen borde ha skrivits ut löpande efter varje förhör, men ansåg förhørsledaren att samtliga protokoll kunde skrivas ut i efterhand. Detta förfaringsätt medför en ökad risk för att felaktigheter uppkommer i förhörprotokollet. Generellt sett förekommer i protokollet att frågor från förhørsledaren inte är utskrivna, utan att flera svar från Morgan B. sammanställs såsom varande svar på en enda fråga. Svar på frågor är ej heller alltid antecknade i det sammanhang de lämnades. Det förekommer också att uttalanden och förklaringar från Morgan B. saknas i protokollet samt att ord som inte uttalats av Morgan B. utan av förhørsledaren antecknats såsom varande Morgan B:s ord. Det är inte möjligt att i efterhand minnas och påpeka samtliga felaktigheter i protokollet i förhållande till vad som i själva verket uttalades vid förhörstillfällena. Morgan B. har därför begärt att förhören med honom görs om, varvid förhören i dess helhet skall bandas och skrivas ut ordagrant. Då åklagaren inte velat tillmötesgå Morgan B. på denna punkt är denna skrivelse upprättad i syfte att i görligaste mån lyfta fram de felaktigheter som enligt Morgan B. föreligger i förhörprotokollen”.

I brevet som var på fyra sidor framförde Morgan B. synpunkter på och erinringar mot förhörprotokollen av den 11 och 15 juli 1996. Brevet togs in i förundersökningsprotokollet.

Den 13 augusti 1996 åtalades Morgan B. för bl.a. grovt vapenbrott. Under huvudförhandlingen i tingsrätten hördes Bengt Rosberg som vittne. I tingsrättens dom antecknades bl.a. följande uppgifter från förhöret med honom.

”– – – Den 11 juli 1996 sammanträffade Rosberg för första gången i förevarande ärende med B. – – –. Dagarna före förhöret gick Rosberg igenom det material som fanns. Förundersökningsledaren hade också överlämnat en lista med ett flertal frågor, som denne önskade få belysta. Rosberg skrev på eget papper ned de frågor, som han avsåg att ställa till B. Dessa var rätt många. På samma papper lämnade han utrymme för de svar, som han räknade med att B. skulle lämna. Om det uppkom någon följdfråga antecknade Rosberg även denna och svaret. Förhöret togs inte upp på band. Han valde inte det förfarandet, eftersom han i samtal med kollegor fått den uppfattningen att B. inte skulle säga så mycket om förhöret togs upp på band. Rosberg uppfattade det som att B. ville svara på frågorna så gott han kunde. – – –. Förundersökningsledaren gav Rosberg direktiv om att utsagan avseende förhöret den 11 juni 1996 skulle delges B. först sedan förhöret avslutats i ”vapendelen”. Rosberg vet inte varför förundersökningsledaren hade den åsikten. B. delgavs de förhör, som hållits med honom den 11 och 15 juli först den 16 juli på morgonen. B:s reaktion kom först genom ett telefaxmeddelande den 23 juli 1996 från Refthammar till åklagaren. Förundersökningsledaren förklarade då att B:s synpunkter skulle tas in i förundersökningsprotokollet – – –.”

Åklagarmyndighetens remissvar

1998/99:JO1

Ärendet remitterades till Åklagarmyndigheten i Malmö. Överåklagaren Sven-Erik Alhem kom in med ett yttrande till vilket fogats yttranden från chefsåklagaren vid Åklagarkammaren i Helsingborg, Göran Berling, och kammaråklagaren Anders Ikander.

Anders Ikander

Undertecknad var undersökningsledare i målet mot Morgan B. fram till och med 960712. Därefter påbörjade jag min semester och hade därefter inte mer med målet att göra. När jag gick på semester övertogs målet av kammaråklagaren Tom Svensson.

Morgan B. hade deklarerat att han deltog i förhör endast tillsammans med sin offentlige försvarare Anders Refthammar. Förhørsledaren Bengt Rosberg hade efter överenskommelse med Refthammar bestämt tid för förhör med B. till 960711. Rosberg hade av mig erhållit direktiv över vilka frågeställningar som jag önskade få belysta vid förhöret med B. Dessa direktiv var indelade i olika undergrupper såsom hyreskontraktet, sopsäckarna (avseende i lägenheten påträffade vapen), pengarna (i lägenheten påträffade falska sedlar), kamouflagekläderna och övrigt. Ungefär vid middagstid 960711 fick jag av Rosberg besked om att förhöret avbrutits eftersom Refthammar plötsligt och oväntat meddelat Rosberg att han inte hade tid att närvara ytterligare vid förhöret på grund av att han bokat in ett rättsmöte i Malmö under eftermiddagen.

Rosberg meddelade mig att han höll på att skriva rent förhöret från sina anteckningar och skulle därefter överlämna en kopia av detsamma till mig. Så skedde också senare under eftermiddagen samma dag. Efter att ha läst igenom förhöret kunde jag konstatera att anteckning saknades om att förhöret delgetts B. på sätt anges i RB 23:21 2 st. Jag fann utformningen av förhöret vara bra då det uppställts i frågor-svarform samt förhørsledaren bemödat sig om att få med exakta ordalydelse i vissa fall, vilka angetts i citatform. Jag diskuterade med Rosberg om hur B. till följd av Refthammars agerande skulle delges förhöret. För mig stod det klart med hänsyn till förhörets innehåll och till att B. vägrat delta i förhör utan närvaro av sin offentlige försvarare att B. ej skulle kunna delges förhöret och ge synpunkter på dettas innehåll utan närvaro av Refthammar. Förhöret hade hastigt avbrutits av Refthammar utan att den viktigaste delen av förhöret, vapendelen, slutförts. Jag ansåg därför att det skulle vara till men för utredningen att lämna över förhöret till B. och Refthammar (jfr RB 23:18) innan förhöret i vapendelen avslutats. Jag meddelade därför Rosberg det direktivet att förhöret 960711 med B. skulle delges honom vid nästa förhörstillfälle vid vilket Refthammar skulle närvara i samband med att förhöret i vapendelen avslutades. Av protokollet framgår att fortsatt förhör i vapendelen påbörjades 960715 kl. 9.20 (efter det jag påbörjat min semester). Det framgår av protokollet att förhöret i denna del avslutades samma dag kl. 9.55. Uppgift saknas om att förhöret och förhöret från 960711 delgetts B. i samband härmed.

Av protokollet framgår emellertid vidare att förhöret utformats på samma sätt som förhöret 960711 och att ytterligare förhör hållits med B. 960715 avseende de andra frågeställningarna jag velat få belysta. Förhören denna dag har enligt protokollet fortgått i ett sammanhang fram till klockan 13.50 endast med avbrott orsakat av B. själv då denne vägrade delta i förhör och därför lämnade förhörslokalen samt i samband därmed avbrott för lunch. Vad jag förstår har förhörens sedan renskrivits av Rosberg och delgetts B. och Refthammar 960716 i renskrivet och slutgiltigt utformat skick. B:s erinran mot förhörens innehåll har sedan upptagits och influiter i protokollet. Jag anser därför att B. inte har lidit någon rättsförlust.

— — — Det aktuella förhöret har uppenbarligen delats upp i två avsnitt beroende på att den offentlige försvararen fick avbryta sitt deltagande vid förhöret den 11 juli — — —. Förhöret har fortsatt den 15 juli med den offentlige försvararen närvarande. Det saknas anteckningar om att det nedtecknade godkänts eller motsvarande av den hörde vid något av tillfällena. Den 16 juli har förhören i utskrivet skick delgivits den hörde för godkännande eller erinringar.

Enligt 23 kap 21 § RB skall den hörde innan förhöret avslutats få del av vad som antecknats. Så synes inte ha skett. Ordalydelsen i sagda lagrum tyder närmast på att regeln skulle vara tvingande, ett förhållande som skulle kunna komma i strid med innehållet i 23 kap 18 § RB såvitt gäller stadgandet om att fortlöpande delge den misstänkte vad som framkommer under förundersökningen om det kan ske utan men för utredningen. Rent praktiskt tillkommer frågan om när ett förhör skall anses avslutat. I detta ärende har någon presentation av det antecknade inte ens den 15 juli ägt rum. Det är den senaste tidpunkten för åtgärden.

Delgivning av förhørsanteckningar kan vara en mycket omfattande och grannlaga uppgift. Materialet kan vara omfattande, komplicerat eller svåröverskådligt. Inte sällan måste man därför i praktiken avsätta en viss tid för att den hörde skulle få möjlighet att överblicka vad som antecknats. I mycket omfattande fall förekommer t o m att förhöret tillställs den hörde för att bereda denna en rimlig möjlighet att överväga förhörets utformning och innehåll. Detta gäller inte minst i ekomål. I förevarande fall var situationen komplicerad och irriterad av handlingarna att döma. Mot denna bakgrund anser jag för egen del att det får anses försvarligt att delgivningen av förhørsprotokollet fick anstå till den 16 juli och att regeln i 23 kap 21 § RB hade givits en utformning som bättre lämnade utrymme för en i vart fall blygsam anpassning till de praktiska behoven att skriva ut och delge förhørsutsagan.

Avslutningsvis får jag framhålla att det genom stadgandet om slutdelgivning av hela förundersökningen i 23 kap 18 § RB inte förelegat risk för rättsförlust. Det bör också framhållas, att erinringar tagits in i förundersökningsprotokollet och att något syfte att träda Morgan B:s rätt för när inte kan antas ha förelegat.

Sven-Erik Alhem

— — — Enligt 23 kap 21 § 2 st rättegångsbalken skall — sedan utsaga av misstänkt eller annan upptecknats och innan förhöret avslutas — utsagan uppläsas eller tillfälle på annat sätt lämnas att granska uppteckningen samt den hörde tillfrågas om han har något att erinra mot innehållet. Erinran, som ej föranleder ändring, skall antecknas. Därefter må uppteckningen ej ändras.

Fråga uppkommer till att börja med vad som i detta sammanhang menas med förhöret och med uttrycket tillfälle på annat sätt lämnas att granska uppteckningen. Genomgångna lagkommentarer har inte givit någon egentlig ledning i dessa frågor. Då återstår att bedöma vad som kan anses vara en rimlig tolkning av bestämmelsen och om det aktuella ärendet har hanterats i enlighet härmed.

Förhör hölls i "vapendelen" med Morgan B. den 11 juli 1996. Förhöret följde av undersökningsledaren Anders Ikander givna direktiv över vilka frågeställningar, som han önskade få belysta. På grund av att B:s offentlige försvarare bokats in ett annat möte fick förhöret avbrytas utan att "vapendelen" kunnat slutbehandlas. Förhöret i denna del fortsatte den 15 juli 1996, då den offentlige försvararen var närvarande. Med hänsyn till att förhöret den 15 juli var en ren fortsättning av det förhör, som påbörjats i "vapendelen" den 11 juli och till att förhören hållits med samme

förhørsledare utan något långt tidsuppehåll, anser jag att det finns fog för uppfattningen att förhöret i det aktuella fallet kan anses avslutat i "vapendelen" först den 15 juli. Det har därför funnits fog för Anders Ikander att, som skett, ge förhørsledaren direktivet att förhöret den 11 juli skulle delges Morgan B. vid förhörstillfället den 15 juli, då den offentlige försvararen skulle närvara. Av intresse är här också att Morgan B. vägrat delta i förhör utan närvaro av sin offentlige försvarare och att han därför inte kunde förväntas ge synpunkter på uppteckningen av den givna utsagan utan närvaro av försvararen.

1998/99:JO1

Vad härefter angår frågan om tillfälle för Morgan B. och hans offentlige försvarare till granskning av utsagan i "vapendelen", såsom skett, kunde få anstå till den 16 juli 1996, skall främst följande beaktas. Enligt ordalydelsen i 23 kap 21 § 2 st rättegångsbalken skulle – innan förhöret avslutades den 15 juli – utsagan ha upplästs för Morgan B. eller tillfälle på annat sätt ha lämnats honom att granska uppteckningen. Vidare skulle Morgan B. ha tillfrågats om han hade något att erinra mot innehållet. Morgan B. har i sin anmälan till Justitieombudsmannen uppgivit att såväl han som hans offentlige försvarare vid förhörets avslutande i "vapendelen" den 15 juli bett att få läsa igenom förhørsprotokollet, vilket de förnekats med motivering att samtliga förhör skulle vara avslutade innan de fick möjlighet att läsa igenom protokollen. Enligt min mening bör ordalydelsen i den angivna paragrafen ges den meningen att den hörde inte kan förvägras att få ta del av uppteckningen av förhöret innan detta avslutas. En annan fråga är att överenskommelse kan träffas att den hörde vid ett senare tillfälle skall få ta del av sin utsaga, t.ex. så snart den föreligger i utskrivet skick. I det aktuella fallet har det inte förelegat någon skyldighet att i samband med förhörets avslutande den 15 juli till Morgan B. utlämna ett utskrivet förhørsprotokoll. Däremot har han då inte kunnat förvägras att få ta del av uppteckningen av utsagan, därest han framställt krav på detta. Hur saken förhållit sig i detta avseende har jag inte kunnat utläsa ur handlingarna. I detta sammanhang har jag endast noterat att förhöret den 15 juli avslutas med följande anteckning: "Advokaten har inga frågor".

Avslutningsvis vill jag framhålla följande. Förhöret med Morgan B. har så snart förhöret renskrivits delgivits såväl honom själv som hans offentlige försvarare den 16 juli 1996. Slutdelgivning av hela förundersökningen har skett på föreskrivet sätt. Erinringar har också intagits i förundersökningsprotokollet. Jag kan inte finna att Morgan B. har lidit någon som helst rättsförlust. Fara därför har inte heller förelegat.

I ett beslut den 1 september 1997 anförde *chefsJO Eklundh* följande.

Rättslig reglering

Sedan en utsaga av en misstänkt eller annan upptecknats, skall, innan förhöret avslutas, utsagan läsas upp eller tillfälle på annat sätt lämnas att granska uppteckningen samt den hörde tillfrågas om han har något att erinra mot innehållet. En erinran som inte föranleder ändring, skall antecknas. Därefter får uppteckningen inte ändras. Har utsagan först efter granskning antecknats i protokollet, skall uppteckningen biläggas handlingarna (23 kap. 21 § andra stycket rättegångsbalken [RB]).

Bestämmelserna i 23 kap. 21 § RB överensstämmer i huvudsak med dem som enligt 6 kap. 8 § andra stycket RB gäller i fråga om sådana utsagor som skall antecknas i rättens protokoll. Sistnämnda bestämmelse gäller i tillämpliga delar även berättelser som tagits upp genom stenografi och sådana sammanfattningar av berättelser som tagits upp på fonetisk väg (6 kap. 9 §

andra stycket RB). Enligt 6 kap. 9 § andra stycket krävs således alltid granskning av en direktupptagning när upptagningen sker genom stenograf. Granskningen sker naturligen så att uppteckningen läses upp för den hörde ur stenogrammet, om inte omständigheterna är sådana att stenogrammet genast kan återges i vanlig skrift och läsas av den hörde. Även en på fonetisk väg upptagen sammanfattning av en utsaga måste kontrolleras av den hörde. Anmärkningar kan ju riktas mot själva sammanfattningen. Kontrollen kan i detta fall ske genom att sammanfattningen dikteras i den hördes närvaro. Vid fullständig upptagning på fonetisk väg är däremot kontroll från den hördes sida obehövlig. Vid kontroll av stenografisk upptagning samt av fonetiskt upptagen sammanfattning skall den hörde i vanlig ordning tillfrågas om han har något att invända mot upptagningen (Fitger, Rättegångsbalken del 1 s. 6:20).

Ett förundersökningsprotokoll skall avfattas så, att det ger en trogen bild av vad som förekommit vid förundersökningen av betydelse för målet. Utsagor skall, i de delar de anses böra intas i protokollet, återges i så nära överensstämmelse som möjligt med det talade ordet. Ordagrann återgivning behöver emellertid inte ske annat än när det är viktigt att de exakta ordalagen inflyter i protokollet. En utsaga som ordagrant antecknats i protokollet skall sättas inom citationstecken. Om det befins lämpligt att, såsom när flera vittnen höras om samma förhållande, återge en utsaga genom hänvisning till en tidigare gjord uppteckning, skall, där utsagorna inte helt överensstämmer, noga anges, i vilka hänseenden hänvisning sker (22 § förundersökningskungörelsen (1947:948) [FUK]).

Memorialanteckningar som har använts vid protokollföring bör få slutlig avfattning efter hand som förundersökningen fortskrider. Uppteckningen av en utsaga som skall granskas enligt 23 kap. 21 § RB skall emellertid erhålla slutlig avfattning i samband med sådan granskning (23 § första stycket FUK).

I departementspromemorian med utkast till förundersökningskungörelsen sägs följande i anslutning till förfarandet vid anteckning av en förhørsutsaga (s. 109–115):

Förfarandet vid protokollering, särskilt om anteckning av utsaga.

I processlagberedningens förslag var 23:21 så avfattad att därav framgick, att utsaga av den som hördes vid förundersökning genast skulle antecknas i protokollet och där, efter uppläsning för den hörde, erhålla slutlig avfattning. Lagrådet erinrade, att förhör icke sällan hålles under mindre gynnsamma förhållanden och att det därför borde vara tillåtet att vid själva förhöret göra behövliga anteckningar i konceptform för senare renskrivning och sammanställande med andra förhöranteckningar till ett sammanhängande protokoll. Därvid skulle väl få uteslutas vad som visade sig sakna betydelse för utredningen men någon omformning av utsagorna skulle ej få äga rum.

Den slutgiltiga lagtexten erhöll sin lydelse i enlighet med vad lagrådet sålunda anförde. Utsaga skall genast upptecknas. Uppteckningen skall innan förhöret avslutas erhålla slutgiltig form men behöver ej ha inlutit i protokollet. Detta kan färdigställas senare. Däri skall då, i oförändrad form, inflyta uppteckningen av utsagan.

Vad sålunda föreskrivits är i princip detsamma som gäller beträffande domstols protokoll. Emellertid komma föreskrifterna att bli svårare att tillämpa för undersökningsledare och dem som eljest ha att under förundersökning hålla förhör och uppsätta protokoll däröver än för domstolarna. Detta sammanhänger med att uppteckning av utsaga i regel måste äga rum under ogynnsammare förhållanden vid förundersökningen, kanske på stående fot på en väg efter en trafikolycka utan att möjligheter föreligga att verkställa uppteckning annat än i en anteckningsbok eller på ett block. Vidare är materialet helt osovrat, när anteckning skall ske på förundersökningsstadiet, medan man vid rätten har större möjligheter att skala av oväsentligare ting och rikta frågorna mot viktigare punkter. Slutligen – och det är måhända det mest betydelsefulla – kan man vid förundersökningen ej genomföra en så stark koncentrerings av uppteckningarna som vid domstolarna.

1998/99:JO1

De svårigheter som sålunda möta måste bemästras genom att man ordnar uppteckningar av utsaga och protokollföringen därav så praktiskt som möjligt. Olika metoder äro därvid tänkbara.

Ofta torde det vara nödvändigt att under själva förhöret göra vissa anteckningar, vilka ej kunna direkt inflyta i protokollet. Detta beror dels på den form dessa hastigt nedkastade anteckningar erhålla dels på att de måhända innehålla även uppgifter som äro irrelevanta och böra skäras bort. Innan uppteckningarna granskas av den hörde – varefter de ej få ändras – måste de alltså undergå en viss bearbetning. De erinringar som göras vid granskningen införas i texten, om de böra föranleda ändring i denna; föranleda de ej ändring, antecknas de efter uppteckningen av utsagan. Den justerade uppteckning som därefter föreligger användes vid protokollets uppsättande så, att den utan någon omformning upptages i protokollet. Vid detta förfaringsätt, då man alltså arbetar med justerat material, kan protokollet med en gång utskrivas i det erforderliga antalet exemplar. De justerade uppteckningarna läggas i akten (23:21 andra stycket sista punkten).

Man kan också, om de omedelbara anteckningarna gjorts med bläck eller på skrivmaskin, låta dessa anteckningar, sedan de granskats och i anledning av granskningen rättats och kompletterats, ingå i själva (koncept-) protokollet. Protokollet kommer alltså att bestå av – förutom övrigt material – ett antal vid skilda förhör tillkomna och därefter justerade uppteckningar. De olika bladen sammanfogas till ett helt. Vid detta tillvägagångssätt kan ej undvikas att texten förete rättelser, överstrykningar och tillägg och att blanka delar av sidor förekomma – de böra givetvis streckas – men det synes ej föreligga något hinder att ha protokollet anordnat på detta sätt. Utskrift av erforderliga protokollsexemplar sker från konceptprotokollet.

Vilkendera metoden som än väljes kan protokollföraren använda sig av material som frambragts av biträde, t.ex. justerade uppteckningar från förhör som hållits av särskild förhørsledare. Användes den förstnämnda metoden kunna dessa uppteckningar användas på samma sätt som justerade memorialanteckningar. Förfar man åter på det andra sättet komma de från förhørsledaren erhållna uppteckningarna att, efter erforderlig formell ändring eller komplettering av uppgifterna om tid och plats för förhöret, av vem det hållits etc., ingå som särskilda blad i undersökningsprotokollet. Man kan också foga dessa särskilda förhørsprotokoll som bilagor till undersökningsprotokollet. Någon ändring av den upptecknade utsagan får emellertid ej ske vare sig man använder den ena protokollsmetoden eller den andra.

I enklare fall är det måhända möjligt att direkt nedskryva konceptprotokollet, innefattande såväl uppteckningar av utsagor – de granskas och justeras i konceptprotokollet – som det övriga material som skall inflyta i protokollet.

En fråga som livligt diskuterats är huruvida uppteckning av utsaga bör ansluta sig till den form utsagan haft eller om den bör omarbetas så att den

fyller vissa krav på sammanhang, ordning och språkligt korrekt form. Huvudregeln bör tydligen vara att protokollet skall giva en trogen bild av vad som förekommit vid förundersökningen av betydelse för målet. Någon för alla fall passande regel torde härutöver icke kunna givas. Vissa riktlinjer kunna emellertid böra anges. En ordagrann uppteckning bör tydligen ej ske med mindre det verkligen är av vikt att utsagens ordalag exakt återges. Detta är sällan förhållandet med längre berättelser. Däremot kan det ofta vara av betydelse att enstaka yttranden, exempelvis en fråga och ett därpå lämnat svar, ordagrant återges. Ofta torde vid förhör med barn både frågor och svar böra ordagrant antecknas i protokollet. Ordagranna uppteckningar böra återges inom citationstecken. Emellertid måste noga fasthållas, att om en utsaga antecknas inom citationstecken och alltså därigenom anges vara ordagrant återgiven den också måste vara alldeles exakt rätt antecknad. Några sådana avvikelser som ändrad ordföljd, ändrade verbändelser eller liknande justeringar för att ernå språkriktighet kunna ej anses tillåtna.

Behöver utsaga ej återgivas ordagrant, bör den bearbetas så litet som möjligt. Om delar därav äro utan betydelse, böra de givetvis skäras bort. Det relevanta materialet bör inflyta i protokollet i så nära överensstämmelse med den form och den ordning, i vilket det lämnats av den hörde, som möjligt är. Omstuvningar och omskrivningar böra förekomma endast om det är nödvändigt för att få någorlunda reda i uppteckningen. Kraven på språklig avrundning kunna väsentligen efterges. Detta är en nödvändig följd av kravet på skyndsamhet och de ofta ogynnsamma förhållanden under vilka förundersökningsprotokollen tillkomma. Protokollet skall givetvis ändå vara fullt korrekt och får ej giva anledning till missförstånd. Det får ej vara oklart, huruvida en utsaga härstammar från den ene eller andre, ej heller huruvida en anteckning utgör uppteckning av utsaga eller exempelvis protokollförarens egna reflexioner.

Vittnen skola höras var för sig. Lämnar ett vittne enahanda berättelse som ett tidigare i samma sak hört vittne, bör hänvisning till den föregående berättelsen få ske. Härvid bör man dock förfara med största varsamhet. Anteckningar såsom att ett vittne "i tillämpliga delar" berättat lika med ett föregående vittne få ej förekomma. Bör hänvisning i sådant fall ske för att spara tid och utrymme, måste angivas i vilka hänseenden överensstämmelse föreligger (i mål om bilsammanstötning exempelvis beträffande bilarnas fart, kollisionspunkten, bilarnas läge efter kollisionen etc.).

Den granskning, som den hörde skall erhålla tillfälle att verkställa sedan hans utsaga upptecknats, kan ske på olika sätt. Det enklaste är måhända att uppteckningen uppläses för honom. Väljes denna metod, måste emellertid beaktas, att föreskriften att uppteckning ej må ändras, sedan den granskats av den hörde och eventuellt i anledning därav justerats, nödvändiggör att uppteckningen föreligger i fullständigt skick, då uppläsningen äger rum. Finns uppteckningen endast i form av snabba, ofullständiga memorialanteckningar, vilka vid senare utskrift kunna utfyllas på olika sätt – låt vara med i allo eller i det väsentliga samma innehåll såvitt bedömas kan – får uppläsningens metod tydligen ej användas, såvida ej anteckningarna samtidigt utfyllas. Vad nu sagts innebär givetvis icke att förkortningar ej må förekomma i anteckningarna sedan de justerats. Allenast brukliga förkortningar få emellertid användas och till exempel även begynnelsebokstaven i visst namn i stället för namnet – dock givetvis blott under förutsättning att missförstånd ej kan uppkomma. Uppläsningen måste ske mycket tydligt och får ej gå fortare än att den hörde har god möjlighet att följa med. Stundom torde det vara erforderligt att verkställa uppläsningen mer än en gång.

En annan metod är att låta den hörde läsa uppteckningen. Då förutsattes att uppteckningen föreligger i fullständigt och tydligt skick. Önskar den hörde göra ändringar, kan han lämpligen, om de godtagas av förhørsledaren, egenhändigt införa dem i texten. I särskilt betydelsefulla fall kan det vara lämpligt att till den hörde överlämna en utskrift av uppteckningen för läsning

och granskning. Denna utskrift kan sedan, med de rättelser och övriga anteckningar den hörde gjort å densamma, läggas i akten. 1998/99:JO1

Värdet av den garanti för att utsaga blir rätt antecknad som ligger däri, att utsagan skall granskas av den hörde sedan den antecknats, får ej överskattas. Man får visserligen aldrig underlåta att lämna den hörde tillfälle till sådan granskning, och han bör få verkställa den under så gynnsamma förhållanden som möjligt. Erfarenheten torde emellertid giva vid handen, att i de flesta fall förmågan att genomföra en sådan granskning är tämligen ringa; stundom torde den hörde draga sig för att rikta anmärkning mot en verkställd uppteckning av hans utsaga, även om han skulle finna den ej fullt riktigt återge vad han yttrat. Vikten av att uppteckningen verkställs fullt korrekt är alltså mycket stor.

Av det nu sagda framgår även en av anledningarna till att föreskrift ej givits om att uppteckningen skall underskrivas av den hörde. Med hänsyn till stadgandet i 35:14 att uppteckning av utsaga, som i anledning av redan inledd eller förestående rättegång avgivits inför åklagare eller polismyndighet eller eljest utom rätta i regel ej må åberopas som bevis, skulle en underskrift ej heller ha någon betydelse med hänsyn till bevisningen i målet.

Bedömning

Anders Ikander har i sitt yttrande uppgett att han ansåg att det kunde vara till men för utredningen att lämna över utskriften av förhöret den 11 juli 1996 till Morgan B. och Anders Refthammar innan förhöret i vapendelen hade avslutats och att han därför gav Bengt Rosberg direktiv om att utskriften skulle delges honom vid nästa förhörstillfälle i samband med att förhöret i vapendelen avslutades. Jag vill med anledning härav framhålla att det inte finns någon skyldighet för polis och åklagare att lämna över kopior (avskrifter) av förhørsutskrifter eller anteckningar från en förundersökning innan beslut i åtalsfrågan fattats (23 kap. 21 § fjärde stycket RB). En annan sak är att det många gånger inte finns något skäl att neka den misstänkte eller hans försvarare att få kopior av förundersökningshandlingar i ett tidigare skede av förundersökningen utan att detta tvärtom ofta kan vara till fördel för utredningen.

Av utredningen framgår att den antecknade förhørsutsagan i "vapendelen" den 11 juli 1996 liksom förhørsutsagan i "vapendelen" den 15 juli 1996 inte lästs upp för Morgan B. innan förhören avslutats. Inte heller har han på något annat sätt, innan förhören avslutats, fått möjlighet att granska uppteckningarna samt tillfrågats om han haft något att erinra mot innehållet. Morgan B. har i stället i ett senare skede fått kopior av de färdiga förhørsutskrifterna. De synpunkter och erinringar han därefter framfört har sedan tagits in i förundersökningsprotokollet.

Protokolleringen har gått till så att Morgan B:s förhørsutsaga antecknades efter hand av Bengt Rosberg. Man måste vid en sådan upptagning av en förhørsutsaga räkna med brister till följd av missförstånd eller luckor i uppteckningen. Kritik kan även komma att riktas mot förhørsledarens sätt att sammanfatta utsagan. Detsamma gäller i de fall där förhørsledaren talar in en sammanfattning av förhöret på band. Granskningen enligt 23 kap. 21 § andra stycket RB sker enklast på det sättet att uppteckningen läses upp för den hörde, han får läsa den från en bildskärm, eller läsa uppteckningen av förhöret eller i förekommande fall lyssna på den intalade sammanfattningen.

Denna granskning skall enligt 23 kap. 21 § RB äga rum innan förhöret avslutas. Detta förfarande kan inte ersättas av att den hörde sedermera tillställs en utskrift av uppteckningen. Enligt min uppfattning skall den hördes ges möjlighet till granskningen enligt 23 kap. 21 § andra stycket RB vid varje förhörstillfälle även om ytterligare förhör om samma gärning, som i detta fall, senare äger rum. Förhørsledaren har vid varje förhörstillfälle att ta ställning till om en eventuell erinran skall föranleda någon ändring i förhørsprotokollet eller inte. Om förhørsledaren bedömer att en erinran inte skall föranleda någon ändring i protokollet skall detta särskilt antecknas. 1998/99:JO1

Otillåten våldsanvändning i samband med en kroppsbesiktning med anledning av misstanke om narkotikabrott

(Dnr 3505-1996)

Anmälan

I en anmälan till JO framförde E.M. klagomål mot Polismyndigheten i Stockholms län med anledning av ett ingripande mot honom. Han uppgav bl.a. att han den 9 september 1996 blev stoppad av två civilklädda poliser vid Åhléns varuhus i Stockholm, varefter den ene polismannen tog ett strupgrepp på honom och uppmanade honom att öppna munnen. Han fördes sedan till polisstationen och kroppsvisiterades.

Utredning

Ärendet remitterades till Polismyndigheten i Stockholms län för utredning och yttrande över vad E.M. hade anfört i sin anmälan.

Polismyndigheten (biträdande länspolismästaren Gösta Welander) kom in med ett yttrande till vilket hade fogats bl.a. en promemoria av gatulangningsgruppens rotelchef, kommissarien Per-Uno Hågestam, samt en utredning.

Under utredningen hade förhör hållits med bl.a. polisassistenterna Peter Bülund och Ola Jarevik.

Av förhören framgick att E.M. var misstänkt för narkotikabrott. Peter Bülund uppgav att han fattade tag i E.M:s händer, talade om att han var polisman och uppmanade denne att gapa. Han uppgav vidare att E.M. inte gapade annat än ”i samband med att han pratade och det var allt”. Ola Jarevik uppgav att han tog tag i E.M:s haka och att han trodde att Peter Bülund i samband därmed uppmanade E.M. att öppna munnen. Ola Jarevik var osäker på om E.M. gapade redan innan han blev tillsagd att göra detta. Av förhören framgick att syftet med det förfarande som tillämpades var att hindra E.M. från att svälja eventuell narkotika. Polismännen uppgav vidare att det på grund av att E.M. gjorde motstånd inte var möjligt att kroppsvisitera honom på platsen, varför han fördes till en närlägen polisstation där visitationen genomfördes. Någon narkotika påträffades inte.

Per-Uno Hågestam anförde bl.a. följande.

Vid bedömningen om fara i dröjsmål föreligger och om en kroppsbesiktning – undersökning av munhålan – kan anses försvarbar kan följande invägas: Sedan några år har säljarna och köparna på främst "Plattan" ägnat sig åt att förvara narkotikan i munnen. Överföringen från säljaren till köpare sker blixtsnabbt. Citypolisen har filmat sådana från mun till mun överföringar. För den ovane iakttagaren kan det vara förenat med svårighet att uppfatta överföringen även om filmsekvensen visas i slow motion. Skulle polisen ingripa vid ett sådant tillfälle sväljer den skyldige snabbt narkotikan och polisen står utan möjlighet att bevisa brottet. Främst Citypolisen har förgäves i olika sammanhang yrkat på en författningsändring så att en "sväljare" skall kunna magpumpas efter åklagarbeslut. Tyvärr har förslagen inte lett till avsett resultat. För att säkra eventuella bevis tvingas därför spaningspersonalen att fatta tag om den misstänktes huvud och tvinga isär käkarna allt för att säkra bevis. Det är mot denna bakgrund polismännens kroppsbesiktning av klagande måste ses.

1998/99:JO1

Gösta Welander anförde bl.a. följande.

E.M. hade misstagit sig på dag för aktuell händelse. Det var den 16 september 1996 som polisen ingrep mot E.M.. Den 16 september 1996 hade polisassistenter Ola Jarevik, Björn Thorsell, Peter Bülund och Petter Nilsson till uppgift att beivra narkotikabrottsligheten i Stockholms city. Det var ingen av polismännen som var utsedd som förman för de övriga polismännen. Enligt polisförordningens bestämmelser var det Ola Jarevik som var förman. Under en längre tid observerades E.M. inne på T-centralen tillsammans med flera kända narkotikalangare. Han var även inblandad i flera s.k. försäljningssituationer. Vid 13-tiden uppgav en person till Bülund att det satt en gambian på perrongen till blå linje och sålde narkotikakapslar. Mannen berättade att gambianen var iklädd svarta kläder förutom blå jeans. Denne, som var cirka 175 – 180 cm lång, hade en svart ryggsäck. Kort efteråt kom E.M. tillsammans med V.A. upp på Klarabergsgatan. Den sistnämnde är tidigare rapporterad för olika narkotikabrott. Polismännen iakttog E.M. och A. under cirka 10 minuter utanför Åhléns City på Klarabergsgatan. Under denna tid tog A. sig flera gånger i byxlinningen som han rättade till. Han tittade även flera gånger åt byxlinningen. Polismännen misstänkte genom bl.a. gjorda iakttagelser på platsen att A. och E.M. hade narkotika på sig. Petter Nilsson beslutade att A. skulle kroppsvisiteras eftersom det förelåg misstanke om ringa narkotikabrott. Vid kroppsvisitationen som utfördes på T-centralen Norra klockan 13.15 påträffades 5 stycken Rohypnoltabletter och en schweizisk armékniv. A. förhördades på platsen av Petter Nilsson. A. delgavs misstanke för ringa narkotikabrott och brott mot knivlagen. Han erkände gärningarna samt förklarade sig vara beredd att motta strafföreläggande. Efter förhöret lämnade A. platsen klockan 13.45. Jarevik beslutade att E.M. skulle kroppsvisiteras såsom misstänkt för narkotikabrott, innehav av narkotika. E.M. blev våldsam, när han stoppades av polismännen på Klarabergsgatan i närheten av rulltrappan som leder ner till T-centralen Norra vid Drottninggatan. Jarevik och Bülund tvingades koppla ett s.k. transportgrepp. Kroppsvisitationen kunde inte utföras på platsen med hänsyn till att E.M. var våldsam. Jarevik och Bülund tvingades därför föra E.M. till polisstationen Muttern inne i T-centralen Norra. Där utfördes en kroppsvisitation utan att någon narkotika anträffades. E.M. fick omedelbart lämna polisstationen sedan kroppsvisitationen avslutats. Något förhör hölls inte med E.M. eftersom ingen narkotika anträffades hos honom. Den 16 september 1996 klockan 14.10 upprättades en anmälan K 238584-96 angående narkotikabrott avseende innehav och brott mot knivlagen. I anmälan antecknades E.M. och V. A. som skäligen misstänkta. Vidare upprättades protokoll över de båda kroppsvisitationerna och beslaget som hade gjorts hos A. Den 17 september 1996 fastställde undersökningsledaren inspektören Bengt Lindgren beslaget. Samma dag

beslutade Lindgren nedlägga förundersökningen mot E.M. med motiveringen 1998/99:JO1
"Misstänkt oskyldig".

Polismyndighetens bedömning

Av utredningen framgår bl.a. att berörda polismän förnekat att de tagit ett "strupgrepp" på E.M. Även i vissa andra avseenden står uppgift mot uppgift om vad som förekommit i samband med polismännens ingripande mot E.M. Ytterligare utredning i denna del skulle sannolikt inte bringa klarhet i saken. Polismännen misstänkte A. och E.M. för innehav av narkotika efter att under en längre tid ha observerat dem. Vidare hade en person berättat för en av polismännen att en person med gambianskt utseende och med visst signalement sålde kapslar på T-centralen. Nämnda signalement, som stämde in på E.M., och övriga iakttagelser på platsen gjorde att polismännen beslutade sig för att kontrollera både E.M. och A. Polismännens avsikt var att kroppsvisitera A. och E.M. på en undanskymd plats i direkt anslutning till ingripandet. Detta skedde också beträffande A. Polismännen tvingades föra E.M., som blev våldsam, till den närliggande polisstationen på T-centralen. Sedan visitationen genomförts fick E.M. lämna platsen. Vilka bestämda riktlinjer som skall krävas för att en misstanke skall anses vara skäligen är inte möjlig att ange. Denna fråga får i stället avgöras från fall till fall. Självfallet föreligger då ofta visst utrymme för olika bedömningar. När polismännen påbörjade kroppsvisitationen av E.M. på T-centralen förelåg fara i dröjsmål. Inne på polisstationen kan givetvis inte fara i dröjsmål föreligga. Eftersom kroppsvisitationen påbörjades utanför polisstationen var det rätt av polismännen att snarast möjligt slutföra den. Sammanfattningsvis anser polismyndigheten att berörda polismän inte gjort sig skyldiga till brott eller tjänsteförseelse i samband med ingripandet mot E.M.

Ärendet återremitterades till Polismyndigheten i Stockholms län för utredning och yttrande angående

1. Vilket rättsligt stöd förelåg för att medelst våld förmå E.M. att öppna munnen?
2. Undersöktes E.M:s munhåla och, om så var fallet, vilken rättslig grund förelåg för åtgärden?
3. Vad förekom inne på polisstationen vid den såsom kroppsvisitation benämnda åtgärden?

Till polismyndighetens yttrande (biträdande länspolismästaren Gösta Welander) hade fogats utredningsanteckningar förda vid ett samtal med Ola Jarevik. Av dessa anteckningar framgick bl.a. att ingripanden mot misstänkta narkotikaförsäljare görs överrumplande, att man vid ingripanden mot personer som misstänks ha narkotika i munnen tar tag framifrån med ena handen över käken så att tummen vilar mot den ena kinden och övriga fingrar mot den andra kinden, att detta grepp utgör ett mycket ringa våld som inte kan skada den misstänkte, samt att detta tillvägagångssätt användes vid ingripandet mot E.M.

I myndighetens yttrande anfördes bl.a. följande.

När polismännen fattar tag i en misstänkt försäljares händer eller hans käke är syftet i båda fallen att om möjligt säkra bevisning om misstänkt narkotikabrott. När man tar tag över en persons käke är inte syftet att med våld öppna munnen utan att genom ett överraskande ingripande få den misstänkte att spotta ut den narkotika som förvaras i munnen.

1998/99:JO1

1. Något våld har, som framgår ovan, inte förekommit för att förmå E.M. att öppna munnen. Jarevik tog tag över E.M:s käke för att förmå denne att inte svälja den narkotika som polismännen misstänkte att E.M. förvarade i munnen.
2. Polismännen har inte undersökt E.M:s munhåla. När E.M. på uppmaning öppnade munnen är det inte osannolikt att någon av polismännen hade blicken riktad mot munnen.
3. Inne på polisstationen avslutade polismännen den redan i samband med ingripandet påbörjade kroppsvisitationen av E.M. Syftet med kroppsvisitationen var *dels* att söka efter narkotika i E.M:s kläder *och dels* att söka efter handlingar för att fastställa E.M:s identitet. Sedan E.M:s identitet var fastställd kontrollerade polismännen med Statens invandrarverk om E.M. hade rätt att vistas i riket.

Polismyndighetens bedömning

För de polismän som arbetar i Stockholms city med den av våra politiker prioriterade narkotikabekämpningen på gatunivån är det av väsentlig betydelse att få veta huruvida den arbetsmetod som utförligt beskrivits i detta yttrande strider mot gällande lagstiftning eller ej.

Enligt polismyndighetens mening torde en uppmaning till en misstänkt person att denne skall spotta ut den narkotika som förvaras i munnen vara att jämföras med en kroppsbesiktning. Eftersom fara är i dröjsmål har den enskilde polismannen laglig rätt att göra detta även på "Plattan".

Polismannen torde även ha rätt att ta tag i en misstänkt persons käke och i samband därmed uppmana denne att spotta ut den narkotika som förvaras i munnen. Även i detta fall föreligger en kroppsbesiktning.

Enligt polismyndighetens mening torde det däremot strida mot proportionalitetsprincipen att på "Plattan" försöka bända isär en misstänkt persons käkar, om detta är praktiskt möjligt, på det sätt som kommissarie Per-Uno Hågestam beskrivit i en promemoria. En sådan ingripande kroppsbesiktning borde helst utföras av läkare inomhus i ett avskilt rum.

Vidare torde det även vara en kroppsbesiktning när en polisman med våld tar ifrån en misstänkt person den narkotika som förvaras i handen.

Enligt polismyndighetens mening har de polismän som ingrep mot E.M. och V.A. den 16 september 1996 på T-centralen i Stockholm inte gjort sig skyldiga till brott eller tjänsteförseelse i ärendet.

E.M. bereddes tillfälle att yttra sig över remissvaret men lät sig inte avhöra.

Ärendet remitterades därefter till Rikspolisstyrelsen för yttrande över frågan om det av kommissarien Per-Uno Hågestam beskrivna tillvägagångssättet för att förhindra en person från att svälja narkotika kan anses stå i överensstämmelse med gällande rätt.

Rikspolisstyrelsen (rikspolischefen Sten Heckscher) anförde i ett remissvar följande.

Rikspolisstyrelsens yttrande begränsar sig till följande fråga. Får en polisman – för att säkra bevis, vid fara i dröjsmål – fatta tag om huvudet på en person som skäligen kan misstänkas för att ha narkotika i sin mun och tvinga isär dennes käkar i syfte att hindra honom från att svälja narkotikan?

Rikspolisstyrelsen konstaterar inledningsvis att tillvägagångssättet är att hänföra till kroppsbesiktning enligt 28 kap. 12 § rättegångsbalken. Redan beröring av den undersöktes käkar och andra delar av huvudet är per definition att hänföra till detta tvångsmedel. Det kan förmodas att den undersökte, i anslutning till att käkarna tvingas isär, också anmodas att gapa så att en okulär besiktning av munhålan kan äga rum. Även ett sådant förfarande torde – även om ingen invärtes beröring sker – enligt Rikspolisstyrelsens bedömning, vara att jämställa med en undersökning av kroppens inre och således en kroppsbesiktning.

Av 28 kap. 13 § andra stycket rättegångsbalken framgår att en undersökning i samband med en kroppsbesiktning som är av mera väsentlig omfattning skall verkställas inomhus och i avskilt rum. Vidare framgår att mera ingående undersökningar endast får utföras av läkare. Undersökningar av kroppens inre torde i allmänhet få anses vara av mera väsentlig omfattning. Rikspolisstyrelsen anser emellertid att det betraktelsesättet inte kan anläggas om det enbart gäller att titta in i en öppen mun för att leta efter gömd narkotika. Därav följer att undersökningar av detta slag inte med nödvändighet skall göras inomhus och i avskilt rum.

Det i detta ärende beskrivna tillvägagångssättet utgör en form av kroppsbesiktning som, enligt vad Rikspolisstyrelsen inhämtat, i vissa fall kan vara farlig. Det kan exempelvis inte uteslutas att den undersökte i samband med att hans käkar tvingas isär råkar i panik eller drabbas av andnöd. Av stor betydelse i sammanhanget är därför hur den enskilde polismannen fullgör sin uppgift.

Regeringen har i årets budgetproposition starkt betonat att all bekämpning av narkotikabrott såväl på gatuplanet som på regional och nationell nivå måste ges hög prioritet; jfr. prop. 1997/98:1. Utgiftsområde 4 Rättsväsendet s. 20. Eftersom gatulangning av narkotika numera ofta sker på det sättet att såväl säljare som köpare förvarar narkotikan i munnen, kan ingripande mot misstänkt langning eller innehav inte ske på något annat sätt än det som är föremål för prövning i detta ärende. Ett alternativ kan vara att frihetsberöva den misstänkte och hålla vederbörande under toalettobservation i avvaktan på att det svalda kommer ut den naturliga vägen. Denna metod framstår dock som mer integritetskränkande.

Enligt Rikspolisstyrelsen står metoden, trots de invändningar som kan resas mot den, således i rimlig proportion till vad som kan vinnas med åtgärden, nämligen bevisning om narkotikabrott. I det anförda ligger således att förfarandet bör accepteras.

I ett beslut den 13 februari 1998 anförde *chefsJO Eklundh* följande.

Rättslig reglering

Enligt 2 kap. 6 § regeringsformen (RF) är varje medborgare gentemot det allmänna skyddad bl.a. mot påtvingade kroppsliga ingrepp och mot kroppsvisitation. Begränsning av detta skydd får enligt 12 § i samma kapitel göras endast genom lag. Härav följer att en myndighet inte får vidta en åtgärd av angivet slag utan stöd i lag. Den legalitetsprincip som slås fast i 2 kap. 12 § RF kommer för polisens del till uttryck också i 8 § andra stycket polislagen (1984:387). Lagregler som ger polisen rätt att vidta sådana ingrepp i den enskildes kroppsliga integritet som åsyftas i 2 kap. 6 § RF finns bl.a. i 28 kap. rättegångsbalken (RB) och i polislagen.

Om det finns anledning att anta att ett brott har begåtts som kan följas av fängelse får enligt 28 kap. 11 § RB kroppsvisitation göras på den som skäligen kan misstänkas för brottet för att söka efter föremål som kan tas i

beslag eller annars för att utröna omständigheter som kan vara av betydelse för utredningen om brottet. För sådant ändamål får enligt 28 kap. 12 § RB den som är skäligen misstänkt för ett brott på vilket fängelse kan följa även underkastas kroppsbesiktning. 1998/99:JO1

Av hänvisningen i 28 kap. 13 § till 4 § i samma kapitel framgår att ett förordnande om kroppsvisitation eller kroppsbesiktning som regel skall beslutas av undersökningsledaren eller åklagaren. Endast om det föreligger fara i dröjsmål får en sådan åtgärd beslutas av en polisman.

I 10 § polislagen (1984:987) finns regler om en polismans rätt att använda våld för att genomföra en tjänsteåtgärd. En polisman får, i den mån andra medel är otillräckliga och det med hänsyn till omständigheterna är försvarligt, använda våld under vissa i paragrafen särskilt angivna förutsättningar. Polismannen får enligt första stycket 4 använda våld bl.a. för att verkställa en kroppsbesiktning. Enligt vad som anges i andra stycket är emellertid en förutsättning för att våld skall få utövas i sådant syfte att polismannen möts av motstånd.

Bedömning

Till grund för ingripandet mot E.M. låg en bedömning att han var skäligen misstänkt för narkotikabrott. Som har framhållits i flera tidigare JO-beslut krävs för att en person skall anses som skäligen misstänkt för brott att det föreligger konkreta, objektivt underbyggda omständigheter som med viss styrka talar för att personen i fråga har begått den gärning som misstanken avser. Att lägga fast några mera bestämda riktlinjer för vad som skall krävas för att en misstanke skall anses vara skälig är inte möjligt. Denna fråga får i stället avgöras från fall till fall, och härvid finns självfallet ofta ett visst utrymme för olika bedömningar.

Enligt min mening var omständigheterna i det aktuella fallet sådana att jag inte anser mig ha grund för att kritisera polismännen med anledning av deras bedömning att det förelåg en skälig misstanke mot E.M. avseende narkotikabrott. Utredningen ger mig inte heller underlag för att rikta kritik mot dem för ställningstagandet att det förelåg fara i dröjsmål såvitt gällde frågan om kroppsbesiktning.

Med hänsyn till att genomförandet av kroppsvisitationen inte ansågs vara mera brådskande än att detta kunde anstå till dess E.M. hade förts till polisstationen, kan det däremot ifrågasättas om det förelåg fara i dröjsmål såvitt gällde beslutet om denna tvångsåtgärd (jfr JO 1993/94 s. 101). Eftersom rättsläget får anses vara oklart såvitt gäller frågan om en polismans rätt att i ett fall som det aktuella hålla kvar en person i avvaktan på ett beslut av en behörig förundersökningsledare eller att ta med personen till en plats där ett sådant beslut kan inhämtas, anser jag mig emellertid inte kunna kritisera polismännen med anledning av deras sätt att handlägga kroppsvisitationsfrågan. Som jag har framhållit i mitt remissyttrande över Polisrättsutredningens slutbetänkande (SOU 1995:47) Tvångsmedel enligt 27 och 28 kap. RB samt polislagen bör den nu nämnda oklarheten undanröjas genom att polismän genom en särskild regel i 28 kap. RB ges rätt att

kortvarigt hålla kvar personer i situationer av det aktuella slaget (jfr s. 175 f. 1998/99:JO1 i betänkandet).

Som uttalas i remissvaren är de åtgärder som polismännen vidtog avseende E.M:s munhåla att hänföra till institutet kroppsbesiktning. Den fråga som i denna del är föremål för bedömning i ärendet är om det finns rättsligt stöd för att verkställa en kroppsbesiktning på det sätt som skedde.

Polismännen har förnekat att de tog ”strupgrepp” på E.M. Av deras berättelser framgår emellertid att Ola Jarevik, sedan Peter Bülund hade fattat tag i E.M:s händer, tog tag i dennes haka och att Peter Bülund i omedelbart samband därmed uppmanade E.M. att öppna munnen. Syftet med detta förfarande var att hindra E.M. från att svälja den narkotika som han eventuellt hade i munnen. Av Per-Uno Hågestams promemoria framgår att man i fall av det aktuella slaget för att kunna säkra bevisning tvingas använda en metod som innebär att spaningspersonalen fattar tag om den misstänktes huvud och tvingar isär hans käkar.

Polismyndigheten har i sitt remissvar gett uttryck för uppfattningen att det tillämpade förfarandet inte innefattar våldsutövning. Den anser däremot att ett ingripande utomhus i enlighet med vad som beskrivs i Per-Uno Hågestams promemoria skulle stå i strid med proportionalitetsprincipen, medan Rikspolisstyrelsen däremot intar motsatt ståndpunkt i denna fråga.

Regeringsformens skydd mot påtvingade kroppsliga ingrepp innebär först och främst ett skydd mot sådana handlingar som är straffbara som misshandel enligt brottsbalken, dvs. att tillfoga annan person kroppsskada, sjukdom eller smärta eller att försätta honom i vanmakt eller annat sådant tillstånd. Skyddet avser emellertid också varje annan våldsanvändning som riktas mot person. Så t.ex. ansåg Grundlagberedningen att reglerna om polismäns användande av våld måste ges lagform (prop. 1973:90 s. 242). Att polisens befogenhet att använda våld för att lösa sina tjänsteuppgifter ligger inom det grundlagsskyddade området framhölls också av 1973 års fri- och rättighetsutredning (SOU 1975:75 s. 145). Polisen får således – om man bortser från de speciella situationer som avses i 24 kap. brottsbalken – inte tillgripa våld annat än under de förutsättningar som anges i 10 § polislagen. Något utrymme för våldsanvändning utanför det lagreglerade området finns inte (SOU 1982:63 s. 85).

Med personellt våld förstås enligt vedertagen uppfattning inom polisrätten bl.a. lättare eller kraftigare beröring av annan med händer, fötter eller hela kroppen, t.ex. knuffande, ryckande i eller fasthållande av någon (se Sjöholm, När och hur får polisen ingripa?, andra uppl. s. 274, SOU 1975:75 s. 364 och SOU 1982:63 s. 84). Det kan enligt min mening inte råda något tvivel om att en åtgärd från polisens sida, som består i att man fattar tag i en persons händer och käke för att framtvinga eller förhindra att han handlar på ett visst sätt, utgör personellt våld i den bemärkelse som avses i 10 § polislagen (jfr JO 1993/94 s. 148). Det är här i själva verket fråga om en allvarlig kränkning av den enskildes kroppsliga integritet.

En förutsättning för att en polisman skall kunna använda våld i samband med en kroppsbesiktning är enligt vad som följer av 10 § andra stycket polislagen att han ”möts av motstånd”. Detta uttryck kan med utgångspunkt i gängse språkbruk inte ges någon annan tolkning än att motståndet måste ha

manifesterats på något sätt. Polis mannen får således inte tillgripa våld redan för att förekomma ett befarat motstånd. 1998/99:JO1

Det bör i sammanhanget särskilt noteras att lagstiftaren har varit noga med att i polislagen på ett tydligt sätt ange när ett ingripande mot en enskild person får grundas redan på ett befarat handlande från dennes sida. Så t.ex. ger bestämmelsen i 10 § första stycket 1 en polisman rätt att använda våld inte bara om han möts med våld utan redan om han utsätts för hot om våld. Vidare ger reglerna i 13 § uttryckligen en polisman rätt att ingripa inte bara mot personer som stör den allmänna ordningen utan också mot sådana som utgör en omedelbar fara för denna, och lagstiftaren använder i samma paragraf ordet avvärja för att markera att en polisman får ingripa såväl för att avbryta ett pågående brott som för att förhindra ett omedelbart förestående brott (prop. 1983/84:111 s. 32). Det bör vidare observeras att faran i situationer av det slag som åsyftas i 13 § måste vara konkret. Bedömningen att fara föreligger skall således göras på grundval av ett särskilt uppträdande från den som är föremål för ingripandet (Berggren–Munck, Polislagen, andra uppl. s. 113).

Begreppet motstånd i 10 § polislagen får anses ha en tämligen vidsträckt innebörd. Med motstånd avses inte bara motstånd med våld – sådana situationer omfattas för övrigt redan av regeln i första stycket 1 – utan också s.k. passivt motstånd, bestående exempelvis i att någon som skall omhändertas spjärnar emot eller genom sin kroppstyngd gör det omöjligt för polis mannen att verkställa omhändertagandet (a. prop. s. 94 och 97). Av bestämmelsen i första stycket 2 framgår vidare att ett försök att undkomma, gjort av någon som skall berövas friheten, är att betrakta som en form av motstånd.

För att reglerna om rätt att använda våld vid kroppsvisitation och kroppsbesiktning skall framstå som meningsfulla måste man som passivt motstånd kunna betrakta redan en vägran av den som skall bli föremål för åtgärden att medverka på det sätt som krävs för att den skall kunna genomföras. Om en kroppsbesiktning, som i det här aktuella fallet, avser den misstänktes munhåla kan i enlighet med detta synsätt rätt för polisen att tillgripa våld uppkomma om den misstänkte vägrar att på tillsägelse öppna munnen. Det ligger emellertid i sakens natur och följer redan av ingressen till 10 § första stycket polislagen att den misstänkte måste ges en reell möjlighet att efterkomma uppmaningen och att våld således får tillgripas först sedan det framgått att han inte kommer att medverka. Som redan har nämnts medger lagtexten däremot inte att polisen använder våld i sådana fall där man visserligen kan förmoda att den misstänkte inte kommer att åtlyda polisens direktiv men där något handlande eller annat förhållningssätt från dennes sida som kan betecknas som motstånd ännu inte har förekommit.

Polismännen använde i det här aktuella fallet våld mot E.M., bestående i att de tog tag i hans händer och käke i syfte att undersöka om han hade narkotika i munhålan. Det framgår inte helt klart i vilket skede E.M. uppmanades att öppna munnen. Ola Jareviks uppgifter ger emellertid starkt stöd för att detta skedde i omedelbart samband med att han fattade tag i E.M:s käke. Det bör i sammanhanget framhållas att den under utredningen beskrivna metoden för att vara framgångsrik måste innehålla ett över-

raskningsmoment som utesluter att den misstänkte ges tillfälle att självmant medverka vid kroppsbesiktningen, eftersom han annars skulle hinna svälja narkotika som han har i munnen. Jag anser mig därför kunna utgå från att våldet tillgreps med anledning av ett befarat motstånd, inte för att betvinga ett manifesterat sådant. Som framgår av det nyss sagda står ett sådant förfarande inte i överensstämmelse med reglerna i 10 § polislagen. Det finns mot den bakgrunden inte anledning för mig att gå in på frågan om ingripandet mot E.M. stod i strid med proportionalitetsprincipen.

Vad Per-Uno Hågestam har anfört i sin promemoria om de problem som polisen ställs inför i situationer av det aktuella slaget och om den metod som därför tillämpas i dessa skall ses mot bakgrund bl.a. av vad Rikspolisstyrelsen i sitt yttrande har framhållit om den höga prioritet som regeringen vill ge bekämpandet av narkotikabrott. Som framgår av vad som har sagts i det föregående är det utmärkande för de ingripanden som är föremål för intresse i detta ärende att polisen vill få till stånd en undersökning av den misstänktes munhåla på sådant sätt att denne inte har någon möjlighet att svälja den narkotika som han eventuellt förvarar där. Man kan utgå från att denna speciella problematik inte har förutsetts av lagstiftaren. Det är emellertid därmed självfallet inte sagt att denne, om så skulle ha varit fallet, hade varit beredd att tillåta en våldsanvändning av här aktuellt slag. Det finns i detta sammanhang skäl att peka på vad Rikspolisstyrelsen har anfört om de risker som är förenade med den använda metoden. Av legalitetsprincipen följer att en myndighet – oavsett vad den anser om behovet av ett visst förfarande – inte får tillämpa en lagregel på sådant sätt att den i praktiken utvidgar regelns tillämpningsområde utöver vad som följer av lagtexten och dess förarbeten. Jag vill i detta sammanhang erinra om vad Högsta domstolen har uttalat i rättsfallet NJA 1996 s. 577 om att det förhållandet att det är fråga om en bestämmelse som innebär undantag från en grundlagsskyddad rättighet ger en särskild anledning till restriktivitet vid tolkningen av bestämmelsen (s. 581). Om en myndighet gör den bedömningen att de föreskrifter som gäller för myndighetens verksamhet är otillräckliga i något avseende bör den bringa detta förhållande till lagstiftarens kännedom så att denne får ta ställning till om lagstiftningsåtgärder är påkallade.

Vad som i övrigt förekommit ger inte anledning till någon åtgärd från min sida.

De iakttagelser som jag har gjort i detta ärende är av den arten att jag finner skäl att för kännedom överlämna exemplar av detta beslut till justitieutskottet och Justitiedepartementet.

Förmansprövning på distans

1998/99:JO1

(Dnr 4366-1996)

Bakgrund

Under en inspektion vid Polismyndigheten i Östergötlands län, polisområde Linköping, uppmärksammades bl.a. tre fall av omhändertagande med stöd av lagen (1976:511) om omhändertagande av berusade personer m.m. (LOB), där föreskriven s.k. förmansprövning hade verkställts av den polisinspektör som också hade beslutat om omhändertagandena. I ett annat fall hade förmansprövningen skett genom att vakthavande befälet i Linköping efter telefonföredragning hade beslutat att en person som omhändertagits i Åtvidaberg enligt LOB skulle sättas in i arrest.

Utredning

Vid JO-expeditionen upprättades en promemoria som bl.a. innehöll en kortfattad redovisning av uttalanden i lagförarbeten om förmansprövning av omhändertaganden. ChefsJO Eklundh beslutade på grund av iakttagelserna vid inspektionen samt vad som upptagits i promemorian att från Polismyndigheten i Östergötlands län inhämta

1. *upplysningar* om tillämpningen vid myndigheten av förmansprövning på distans beträffande omhändertaganden enligt LOB, varvid särskilt borde redovisas vakthavande befälens erfarenheter av sådan prövning,
2. *yttrande* angående det reella innehållet i en förmansprövning som sker på grundval av uppgifter som redovisas vid en föredragning per telefon sett mot bakgrund av lagstiftarens avsikter vid regleringens tillkomst, samt
3. *yttrande* över företeelsen att en viss polisman utför förmansprövning avseende ett av honom själv beslutat omhändertagande enligt LOB.

Polismyndigheten i Östergötlands län (biträdande länspolismästaren Håkan Thelin) kom in med ett remissvar till vilket hade fogats bl.a. upplysningar sammanställda av kommissarien Ingvar Lilja samt en av polismyndigheten den 21 februari 1996 beslutad tjänsteföreskrift.

Polismyndigheten anförde bl.a. följande.

Av 5 § lagen om omhändertagande av berusade personer m.m. framgår att en polisman som omhändertagit någon enligt denna lag skall så skyndsamt som möjligt anmäla åtgärden till sin förman. Har omhändertagandet ej redan upphört, skall förmannen pröva om åtgärden skall bestå.

Prövningen har ansetts ha ett värde ur rättssäkerhetssynpunkt genom att innefatta en kontroll av det berättigade i ett fortsatt omhändertagande.

Traditionellt har prövningen ägt rum genom att den omhändertagne förts till förmannen – företrädesvis det vakthavande befälet – varefter denne på grundval av egna iakttagelser bildat sig en uppfattning i frågan om omhändertagandet skall bestå.

I propositionen 1989/90:155 om förnyelse inom polisen uttalades bl.a. att det i många fall kan vara ogörligt eller förenat med betydande praktiska svårigheter t.ex. på grund av långt avstånd att transportera omhändertagna till vakthavande befäl för dennes ställningstagande. En lösning på detta problem erbjuder möjligheten att låta vakthavande befäl fatta de nödvändiga besluten

efter föredragning per telefon. Arrangemang av detta slag förekommer för övrigt inom andra områden som rör beslut om frihetsberövanden. Systemen med åklagar- och polischefsberedskap bygger på förutsättningen att beslut fattas efter föredragning per telefon. Jag ser inte att det finns några avgörande principiella hinder mot att låta vakthavande befäl pröva frågor om vissa frihetsberövanden på motsvarande sätt.

I januari 1995 utfärdade Rikspolisstyrelsen allmänna råd angående bl.a. förmansprövning på distans beträffande omhändertagna (FAP 255-1). Härav framgår bl.a. att polismyndigheten bör på lämpligt sätt i tjänsteföreskrift eller order besluta om den närmare tillämpningen av riktlinjerna. Så har skett vid myndigheten i en tjänsteföreskrift utfärdad den 21 februari 1996.

Beträffande det reella innehållet i en förmansprövning som sker på grundval av uppgifter som redovisats vid en föredragning per telefon är givetvis föredragandens och förmannens noggrannhet avgörande. Dessa måste alltid ha i åtanke att det här är fråga om frihetsberövanden, som även medför vissa efterföljande konsekvenser, bl.a. i form av underrättelser till andra myndigheter. Noggrannheten måste givetvis även avspeglats i dokumentationen av beslutet. Om föredragning och dokumentation sker med denna noggrannhet och prövningen allmänt sett görs i enlighet med föreskrifter och allmänna råd på området kan inte anses att förmansprövning per telefon med automatik blir sämre ur rättssäkerhetssynpunkt jämfört med den traditionella. Det är fullt möjligt att per telefon beskriva den omhändertagnes uppförande och tillstånd och dessutom kan och bör förmannen ställa kompletterande frågor.

En av grundtankarna med förmansprövningen är att någon annan än den som beslutat om omhändertagandet omedelbart skall pröva åtgärden. Bl.a. anges i Rikspolisstyrelsens allmänna råd angående förmansprövning på distans (FAP 255-1) att "vid all förmansprövning bör beaktas att den syftar till att säkerställa den enskildes rättssäkerhet genom att frågan om ett fortsatt omhändertagande alltid bedöms av någon annan än den som har verkställt åtgärden" (sid. 1, under "Allmänt").

Myndigheten har ingen avvikande uppfattning. Förmansprövningen skall göras av någon annan än den som beslutat om omhändertagandet. Frågan kommer att tas upp i utbildningssammanhang.

I ärendet inhämtades också yttrande från Rikspolisstyrelsen över

1. en förmans möjligheter att göra en självständig och rättssäker förmansprövning enligt polislagen eller lagen om omhändertagande av berusade personer m.m. (LOB) på grundval av uppgifter som redovisas vid en föredragning per telefon,
2. om förmansprövning på distans av omhändertaganden enligt polislagen eller LOB kan anses stå i överensstämmelse med de motivuttalanden som gjordes bl.a. vid beredningen av förslaget till polislag, samt
3. de rättsliga förutsättningarna att utföra förmansprövningen på distans.

Rikspolisstyrelsen (rikspolischefen Sten Heckscher) anförde följande.

Rikspolisstyrelsen har utfärdat "Allmänna råd angående s.k. förmansprövning på distans beträffande omhändertagna och, i förekommande fall, gripna personer", FAP 255-1. Av råden framgår bl.a. följande om föredragning på telefon.

Föredragande polisman har att noggrant delge förmannen den omhändertagnes uppförande och tillstånd såväl före omhändertagandet som efter införandet till polisstation, tillnyktringsenhet eller motsvarande. Genom kompletterande frågor till föredraganden informerar sig förmannen om

samtliga omständigheter av betydelse för bedömningen av om omhändertagandet skall bestå. Föredragningen dokumenteras så att samtliga omständigheter av betydelse för omhändertagandet framgår.

1998/99:JO1

Om dessa råd följs, har en förman, enligt Rikspolisstyrelsens uppfattning, goda möjligheter att göra en självständig och rättssäker prövning av vad som skall ske med den omhändertagne. Bedömningens tillförlitlighet beror snarare på med vilken noggrannhet uppgiften löses än på om förmannen fattat sitt beslut efter föredragning på telefon eller på grund av egna iakttagelser. Förmannen kan naturligtvis – om omständigheterna så tillåter – även på telefon ställa frågor till den omhändertagne.

I förarbetena till lagen om omhändertagande av berusade personer m.m. lämnades ingen vägledning såvitt avser prövningens utförande. I förarbetena till polislagen togs frågan inte upp på annat sätt än genom en redogörelse för då gällande rätt, som innebar att prövningen skulle grundas på förmannens iakttagelser av den omhändertagnes uppförande och tillstånd på polisstationen (s. 105).

I propositionen 1989/90:155 Förnyelse inom polisen föreslogs emellertid en ordning med förmansprövning efter föredragning per telefon i syfte att bl.a. få till stånd ett bättre utnyttjande av begränsade resurser. Samtidigt föreslogs att Rikspolisstyrelsen skulle få i uppdrag att genomföra en försöksverksamhet på området. Riksdagen hade ingen erinran mot förslaget.

Försöksverksamheten genomfördes och därvid framkom inte några särskilda problem med avseende på vakthavande befäls beslutsfunktioner.

Rationaliseringskraven på polisen har varit fortsatt höga och har, som Rikspolisstyrelsen uppfattat saken, även innefattat krav på samordningen av funktionen som vakthavande befäl. Detta kom till uttryck när 3 kap. 3 § polisförordningen (1984:730) ändrades med ikraftträdande den 1 april 1994 (SFS 1994:72). Genom den ändringen ålades länsstyrelsen bl.a. att bestämma om organisationen av funktionen som vakthavande befäl och andra frågor som rör arbetsfördelning och samverkan inom länet.

Styrelsen kan mot den angivna bakgrunden inte finna annat än att de allmänna råden om förmansprövning ligger väl i linje med statsmakternas under senare tid uttalade uppfattning om hur verksamheten skall bedrivas.

I ett beslut den 23 mars 1998 anförde *chefsJO Eklundh* bl.a. följande.

Bedömning

Riksdagen beslutade år 1976 att fylleri skulle avkriminaliseras och antog samtidigt en lag om omhändertagande av berusade personer. De nya reglerna avsåg att ge stöd åt den utveckling mot adekvata vårdformer för de akut berusade som då pågick (prop. 1975/76:113). Det är alltså fråga om en social skyddslagstiftning.

I förarbetena diskuterades frågan om en omhändertagen borde kunna få till stånd en överprövning av ett omhändertagande. Fylleristrafutredningens förslag om en rätt för den omhändertagne att inom viss tid påkalla domstolsprövning befanns vara olämpligt. I stället ansågs att ett omhändertagande enligt LOB så skyndsamt som möjligt skulle anmälas till den omhändertagande polismannens förman. I sist nämnda hänseende anfördes bl.a. följande (a. prop. s. 92).

När det gäller *beslutsförfarandet* ankommer givetvis det primära beslutet på den polisman som i tjänsten på allmän plats eller t.ex. i en port träffar på en person som bedöms vara så berusad att han måste tas om hand. Bl.a. av rättssäkerhetsskäl bör emellertid en överprövning av polismannens beslut ske så snart som möjligt. Denna överprövning bör göras av polismannens förman

i tjänsten, dvs. i allmänhet vakthavande befälet på stationen. Denne bör alltid ha att göra en prövning av själva omhändertagandet, dvs. avgöra om detta har varit befogat med hänsyn till de krav som lagen ställer upp. Ett i praktiken viktigt moment i prövningen kan därvid ibland bli att ta ställning till om omhändertagandet skall grundas på den nya lagen eller annan författning, t.ex. LTO.

Förmannens uppgift är i första hand att ta ställning till frågan om omhändertagandet skall bestå eller om den omhändertagne bör frigges eller överlämnas till vård i annan form, detta förutsatt att omhändertagandet inte redan har upphört när den polisman som verkställt det gör sin anmälan (a. prop. s. 125).

Frågan om förmansprövning var också föremål för överväganden i proposition 1983/84:111 med förslag till polislag m.m. I anslutning till 15 § i förslaget till polislag anfördes under rubriken gällande rätt (s. 105) bl.a. följande:

Förmansprövningen grundas i allmänhet på vad som framkommer vid en kortare utfrågning av den omhändertagne, på den omhändertagande polismannens uppgifter och på förmannens egna iakttagelser av den omhändertagnes uppförande och tillstånd på polisstationen. Utfrågningen, som dock inte alltid kan komma till stånd, sker som regel i form av förhör enligt 6 § första stycket LTO men kan också vara mera informell.

I propositionen redovisas även vissa av LTO/LOB-utredningens (SOU 1982:64) överväganden beträffande förmansprövning. Enligt utredningen fungerade förmannens prövning främst som en kontroll av det berättigade i fortsatt omhändertagande i de fall då den omhändertagne skulle hållas kvar på en polisstation. Denna kontroll hade enligt utredningen sitt givna värde från rättssäkerhetssynpunkt. Utredningen föreslog att en förmansprövning av de omhändertaganden som reglerades i 1 och 3 §§ lagen om tillfälligt omhändertagande (LTO) skulle äga rum även fortsättningsvis. När det gällde prövningens närmare innebörd borde den enligt utredningen ta fasta på vad förmannen faktiskt kan pröva, dvs. vad som skall ske med den omhändertagne. Någon överprövning av polismannens ingripande, som innebar att dennes omhändertagandebeslut förklarades ogiltigt, skulle således inte göras (a. prop. s. 105 f.).

Föredragande statsrådet uttalade vidare att de skäl som motiverade införandet av förmansprövningen i LTO alltså hade bärkraft. Från rätts-säkerhets- och kontrollsynpunkt var enligt statsrådet en sådan bestämmelse av värde, och den borde omfatta både sådana omhändertaganden som dittills hade stött sig på LTO och sådana som grundades på 14 § i det föreliggande förslaget (a. prop. s. 106 f.).

Man kan enligt min mening inte dra någon annan slutsats av de uttalanden i förarbetena till LOB och polislagen som här har återgetts än att lagstiftaren har utgått från att den föreskrivna förmansprövningen skulle utföras genom att förmannen, bl.a. på grund av egna iakttagelser av den omhändertagne, självständigt bildade sig en uppfattning i frågan om omhändertagandet skulle bestå. Detta synsätt avspeglas också i ett antal JO-beslut i frågan.

I ett ärende (JO 1975/76 s. 124) ansåg JO att vakthavande befäl har en skyldighet att genom en ordentlig undersökning av en berusad som förts in

till polisstationen bilda sig en egen uppfattning om graden av berusning, hur den omhändertagne reagerar etc. 1998/99:JO1

Ett annat ärende (JO 1982/83 s. 79) gällde vakthavande befälets skyldighet att uppehålla sig på polisstationen när han är i tjänst. JO uttalade bl.a. att vakthavande befäl har en central ställning i polisens övervakningsverksamhet som innefattar förebyggande och hindrande av störningar av samhällsordningen. Vidare sägs i beslutet följande:

Jag kan t.ex. bara peka på sådana fall – som ju ofta är förekommande på en polisstation – då en person förs in såsom omhändertagen enligt LOB eller LTO. Det är då vakthavande befäls uppgift att omedelbart pröva om de lagliga förutsättningarna för omhändertagandet är uppfyllda och därefter besluta om omhändertagandet skall bestå samt om den omhändertagne skall placeras i arrest. Sådana beslut kräver att vakthavande befäl finns på polisstationen och själv bildar sig en uppfattning om den omhändertagne.

Slutligen har JO uttalat att det är vakthavande befälets skyldighet att – om det alls går – tala med den omhändertagne för att kunna pröva om åtgärden skall bestå. Enligt JO är det mycket viktigt att vakthavande befälet gör en noggrann undersökning om den omhändertagne uppfyller kriterierna för LOB, innan han fattar sitt beslut (JO 1987/88 s. 97).

Det är i sammanhanget värt att notera att det i Rikspolisstyrelsens rapport (RPS Rapport 1994:8) Organisationsförändringar, förslag till problemlösningar vid planerad omorganisation, sägs att JO-avgöranden och förarbeten till bl.a. polislagen synes tala för att en s.k. okulärbesiktning av den omhändertagne hittills har varit förutsatt (s. 40).

I proposition 1989/90:155 om förnyelse inom polisen förelades riksdagen bl.a. förslag till vissa ändringar i polislagen. Ingen av dessa ändringar avsåg emellertid frågan om förmansprövning. Däremot redovisades i propositionen vissa förslag till rationaliseringar inom polisväsendet. I detta sammanhang nämndes funktionen som vakthavande befäl som ett exempel på behovet av samverkan mellan olika polismyndigheter. Föredragande statsrådet anförde bl.a. följande i denna fråga (s. 58 f.).

Ett vakthavande befäl leder normalt den yttre tjänsten vid en polismyndighet och prövar bl.a. de omhändertaganden som polispersonalen gör med stöd av olika bestämmelser. Sålunda skall en polisman som omhändertar någon med stöd av t.ex. polislagen eller lagen om omhändertagande av berusade personer m.m., så skyndsamt som möjligt anmäla åtgärden till sin förman som skall pröva om åtgärden skall bestå. Med förman avses här det vakthavande befälet (se Berggren/Munck, Polislagen, En kommentar s. 102 och JO:s ämbetsberättelse 1987/88 s. 97). En ordning som innebär att ett vakthavande befäl upprätthåller sin funktion för två eller flera polismyndigheter leder med detta synsätt onekligen till komplikationer i de avseenden som jag nu berört; personer som omhändertagits skall ju normalt transporteras till vakthavande befäl för dennes ställningstagande.

Detta kan i många fall vara ogörligt eller förenat med betydande praktiska svårigheter t.ex. på grund av långa avstånd. En lösning på detta problem erbjuder möjligheten att låta vakthavande befäl fatta de nödvändiga besluten efter föredragning per telefon. Enligt vad jag erfarit tillämpas denna ordning redan idag vid flera polismyndigheter där avstånden är långa (jfr kravet på skyndsamt anmälan till förman enligt 15 § polislagen). Arrangemang av detta slag förekommer för övrigt inom andra områden som rör beslut om frihetsberövanden. Systemet med polischefsberedskap och åklagarberedskap

bygger på förutsättningen att beslut fattas efter föredragning per telefon. Jag ser inte att det finns några avgörande principiella hinder mot att låta vakthavande befäl pröva frågor om vissa frihetsberövanden på motsvarande sätt. 1998/99:JO1

Riksdagen bereddes genom propositionen tillfälle att ta del av vad som anförts i denna del. Det nyss redovisade avsnittet föranledde inte någon kommentar från justitieutskottets sida och lämnades utan erinran av riksdagen (1990/91:JuU1, rskr. 1).

Som framgår av vad som har sagts i det föregående utfärdade Rikspolisstyrelsen i januari 1995 allmänna råd angående s.k. förmansprövning på distans beträffande omhändertagna och, i förekommande fall, gripna personer (FAP 255-1). Enligt dessa allmänna råd, som väsentligen grundar sig på det nyss återgivna propositionsuttalandet, skall ett polisbefäl efter föredragning per telefon kunna fatta beslut om att ett omhändertagande enligt polislagen eller LOB skall bestå. Rikspolisstyrelsen har i sitt yttrande i ärendet anfört att de allmänna råden ligger väl i linje med statsmakternas under senare tid uttalade uppfattning om hur verksamheten skall bedrivas.

Bedömningen av vilken betydelse i rättsligt hänseende som kan tillmätas propositionsuttalandet måste ta sin utgångspunkt i att det inte har gjorts i anslutning till någon lagändring. Som justitieutskottet uttalade i ett lagstiftningsärende år 1976 är det av utomordentlig vikt för rättstillämpningen att ändring av gällande rätt från lagstiftarens sida sker genom föreskrifter i lag eller genom motivledes gjorda uttalanden i anslutning till antagandet av ny eller ändrad lagtext och inte genom allmänna uttalanden i lagstiftningsärenden som inte gäller det lagrum som uttalandena avser (JuU 1976/77:15 s. 6). Motsvarande betraktelsesätt har sedan, med hänvisning till det nyss återgivna uttalandet, anlagts av Lagrådet i ett annat lagstiftningsärende (se prop. 1978/79:11 s. 184). Lagrådet uttalade där bl.a. att det enligt svensk rättsuppfattning torde gälla att sedan väl en lag stiftats och dess tillämpning anförtratts vissa myndigheter kan lagstiftaren inte ingripa i tolkningsfrågor och genom uttalanden föreskriva hur en lagregel skall tolkas.

Den omständigheten att riksdagen inte har haft någon erinran mot ett propositionsuttalande som inte har anknytning till något lagförslag och som över huvud taget inte har underställts riksdagen för beslut kan mot denna bakgrund inte anses innebära att den syn på frågan om formerna för förmansprövningen som kommer till uttryck i förarbetena till polislagen och LOB inte längre skulle äga giltighet.

Det kan tilläggas att starka lämplighetsskäl talar för den ordning i fråga om förmansprövningen som förutsattes vid tillkomsten av polislagen och LOB. Det propositionsuttalande som åberopas till stöd för de allmänna råden synes inte bygga på någon analys av den speciella situation som föreligger när någon omhändertas på grund av berusning eller till följd av sitt uppträdande i något annat hänseende. Det är visserligen i och för sig riktigt att det i betydande utsträckning förekommer att beslut om frihetsberövande fattas på grundval av en telefonföredragning i samband med polischefs- och åklagarberedskap. Dessa fall har emellertid alla det gemensamt att det inte är

någon förutsättning för en rättssäker handläggning och ett sakligt riktigt beslut att polischefen respektive åklagaren bildar sig en personlig uppfattning om den frihetsberövades tillstånd. 1998/99:JO1

Det förhåller sig på ett helt annat sätt när det gäller att avgöra om en person som har omhändertagits med stöd av LOB skall förbli frihetsberövad och vad som i övrigt skall ske med honom. För att någon skall få omhändertas enligt LOB krävs enligt 1 § att han är så berusad av alkoholdrycker eller något annat berusningsmedel att han inte kan ta hand om sig själv eller annars utgör en fara för sig själv eller för någon annan. Ett ställningstagande i frågan om ett omhändertagande enligt LOB skall bestå grundas således uteslutande på den omhändertagnes uppträdande och andra iakttagbara förhållanden hänförliga till hans person.

Det förekommer inte så sällan att en person som har blivit föremål för ett omhändertagande i efterhand gör gällande att han vid tillfället inte var påverkad på det sätt som krävs för ett omhändertagande enligt LOB och att åtgärden i själva verket vidtogs i trakasserier eller hämnsyfte. Det är uppenbart att en ordning som innebär att ett polisbefäl, på grundval bl.a. av egna iakttagelser av den omhändertagnes tillstånd, gör en självständig bedömning av vad som skall ske med denne utgör ett starkare skydd mot oriktiga frihetsberövanden än ett system där förmannens beslut grundas uteslutande på uppgifter lämnade av den polisman som har gjort omhändertagandet. En förmansprövning av det slag som hittills har varit förutsatt är således redan av nu angivna skäl av stort värde ur rättssäkerhetssynpunkt och därmed också för allmänhetens förtroende för polisen.

Det finns emellertid också en annan betydelsefull aspekt på frågan, som hänför sig till de svårigheter som ligger i att avgöra om det förhållandet att en person inte kan ta hand om sig själv eller utgör en fara för sig själv eller för någon annan beror på berusning eller är en följd av sjukdom. Risken för felbedömningar är uppenbarligen särskilt stor i de fall där den omhändertagne lider av någon sjukdom som kräver omedelbar läkarvård men spritlukt och andra omständigheter ger starkt stöd för en bedömning att hans tillstånd beror på alkoholpåverkan (jfr RH 1995:144). Det finns vidare exempel på att det kan vara svårt att avgöra om en persons tillstånd är orsakat av sjukdom eller av något annat berusningsmedel än alkohol. De svårigheter som kan förekomma i sammanhanget belyses inte minst av de allmänna råd som Rikspolisstyrelsen har utfärdat om hur man känner igen och bör handla vid vissa akuta tillstånd och vissa sjukdomar (bilaga 1 till Rikspolisstyrelsens föreskrifter m.m. för verkställighet av lagen [1976:511] om omhändertagande av berusade personer m.m. [LOB] med ändring i lag 1984:391 [RPS FS 1984:5, FAP 023-1]). Det är uppenbart att en felbedömning här kan få allvarliga konsekvenser.

Det ligger i sakens natur att förmannens möjligheter att fatta ett objektivt sett riktigt beslut vid en förmansprövning som grundas uteslutande på en föredragning angående en persons tillstånd blir helt beroende av sådana omständigheter som den föredragande polismannens erfarenhet, iakttagelseförmåga och förmåga att förmedla sina iakttagelser till beslutsfattaren. Det finns alltid en risk att den som är mindre erfaren inte uppmärksammar förhållanden som en mera erfaren person skulle ha observerat. Härtill

kommer att det för den ovane många gånger kan vara svårt att på ett tillräckligt nyanserat sätt ge uttryck för de iakttagelser som han faktiskt har gjort. I de fall där föredraganden inte har samma erfarenhet som förmannen, vilket får anses vara det normala, finns det således en fara att underlaget för förmannens beslut inte blir fullständigt och att beslutet till följd härav blir felaktigt.

Vad som nu har sagts om förmansprövning av omhändertaganden gjorda med stöd av LOB är tillämpligt också i fråga om omhändertaganden enligt exempelvis 13 § polislagen. Det krävs sålunda ofta en direktkontakt med den som är omhändertagen med stöd av detta lagrum för att förmannen skall kunna göra en självständig bedömning av om denne kan frigges utan att utgöra en fortsatt fara för den allmänna ordningen. Jag vill i sammanhanget också peka på att det förekommer att ett vakthavande befäl på grundval av sina egna iakttagelser av den omhändertagnes tillstånd omrubricerar ett omhändertagande enligt 13 § polislagen till ett omhändertagande enligt LOB och att även det omvända förhållandet kan inträffa. Det kan vidare inte uteslutas att ett ordningsstörande uppträdande har sin grund i en allvarlig sjukdom. Det har exempelvis förekommit att ett beteende föranlett av ett epileptiskt anfall har missuppfattats av ingripande polismän.

Den ordning med distansprövning som förordas i Rikspolisstyrelsens allmänna råd om förmansprövning tillgodoser således inte hänsynen till den enskildes rättssäkerhet på det sätt som förutsattes vid tillkomsten av LOB och polislagen. Det kan vidare konstateras att det inte föreligger något ställningstagande från lagstiftarens sida som innebär att regleringens innebörd har ändrats i detta hänseende. De riktlinjer för förmansprövning på distans som läggs fast i de allmänna råden innebär således ett avsteg från vad som måste anses vara gällande rätt. En förändring av prövningens innehåll av det slag som åsyftas med dessa riktlinjer kan inte åstadkommas i annan ordning än genom att frågan underställs riksdagen i ett lagstiftningsärende avseende förmansprövningen.

När det slutligen gäller frågan vem som skall utföra en förmansprövning är det som polismyndigheten har anfört självklart att den skall utföras av någon annan än den polisman som har beslutat om omhändertagandet.

Mina iakttagelser i detta ärende är av den arten att jag finner anledning att överlämna exemplar av detta beslut till justitieutskottet och Justitiedepartementet.

En polismyndighets handläggning av en av länsrätten beslutad verkställighet av allmän domstols dom i en vårdnadsfråga 1998/99:JO1

(Dnr 253-1997)

Anmälan m.m.

I en anmälan till JO kritiserade A.C. Polismyndigheten i Göteborg och Bohus län för dess sätt att handlägga en av länsrätten beslutad verkställighet av allmän domstols dom i en vårdnadsfråga.

Av anmälan och de bifogade handlingarna framgick bl.a. följande.

A.C. och J.V. var tidigare gifta med varandra. Under äktenskapet fick de sonen Max, född 1986. Hovrätten för Västra Sverige fastställde i dom i december 1989 bl.a. att A.C. skulle ha vårdnaden om Max. Efter en andra vårdnadstvist fastställde samma hovrätt i dom i mars 1994 att vårdnaden om Max skulle flyttas över till J.V.; hovrätten förordnade vidare om viss umgängesrätt för A.C. I oktober 1996 ansökte A.C. om stämning mot J.V., varvid hon yrkade, jämväl interimistiskt, bl.a. att vårdnaden om Max skulle flyttas över till henne. Göteborgs tingsrätt beslutade den 12 november 1996 att inte bifalla det interimistiska vårdnadsyrkandet. När A.C. – efter visst umgänge med Max i november 1996 – inte lämnade tillbaka sonen till J.V. begärde denne verkställighet hos länsrätten av hovrättens dom från 1994. Länsrätten beslutade om verkställighet den 22 november 1996. Länsrätten konstaterade i sin dom – med hänvisning till regeln i 21 kap. 5 § föräldrabalken (FB) – att det inte kunde anses visat att Max hade nått en sådan mognadsgrad att hans vilja skulle beaktas trots att han inte hade fyllt tolv år. I domskälen antecknades vidare bl.a. följande.

Eftersom verkställighet således inte synes kunna ske vare sig frivilligt eller genom vitesföreläggande finner länsrätten att verkställighet skall ske genom polismyndighetens försorg. Enligt 21 kap. 4 § skall länsrätten i ett sådant fall uppdra åt en lämplig person att verka för att den som har hand om barnet frivilligt skall fullgöra vad som åligger henne. Länsrätten har därför lämnat ett sådant uppdrag till socionomen Anette Larsson. Detta uppdrag skall var slutfört senast den 25 november 1996 kl 15.00. En rapport om resultatet av uppdraget skall lämnas till såväl länsrätten som polismyndigheten. Detta innebär att A.C. får en möjlighet att bidra till att verkställighet inte skall behöva ske genom polishämtning.

Anette Larsson upplyste den 24 november 1996 länsrätten och polismyndigheten om att hon inte hade lyckats förmå A.C. att frivilligt efterkomma länsrättens dom varför verkställighet fick ske genom polismyndighetens försorg.

Polismyndigheten verkställde redan samma dag hämtningsbeslutet och överlämnade Max till J.V.

A.C. anförde särskilt i sin anmälan att polisen inte hade informerat henne om tidpunkten för hämtningen och inte heller hade kallat någon expert, t.ex. en barnläkare, till förrättningen.

Utredning

Polismyndighetens akt i ärendet granskades.

Anmälan remitterades därefter till polismyndigheten för upplysningar och yttrande över om någon underrättelse hade lämnats till A.C. om tidpunkten för förrättningen och – om så inte var fallet – anledningen till denna underlåtelse samt om något försök hade gjorts att kalla en barnläkare, barnpsykiater eller barnpsykolog. Polismyndigheten (länspolismästaren Ann Charlotte Norrás) kom in med ett remissvar till vilket hade fogats upplysningar lämnade av polisintendenten Lars Brask och kommissarien Thomas Lager.

Av remissvaret framgick sammanfattningsvis att myndigheten var av den uppfattningen att hämtningen av Max hade genomförts på ett skonsamt sätt. Myndigheten ansåg att det förelåg synnerliga skäl att inte underrätta A.C. eftersom det hade framgått att hon inte frivilligt skulle medverka till att överlämna Max och det därför kunde befaras att hon skulle gömma eller föra bort sonen. Det upplystes vidare att det inte hade gjorts något försök att kalla en barnläkare, barnpsykiater eller barnpsykolog eftersom det bedömdes vara av största vikt att Max skolgång skulle kunna återupptas redan på måndagen den 25 november. Myndigheten anförde i denna del också att det var acceptabelt och tillräckligt att endast personal från socialjouren medverkade vid hämtningen eftersom Max var vid god hälsa.

I ett beslut den 17 november 1997 anförde *chefsJO Eklundh* följande.

Den rättsliga regleringen

Av 21 kap. FB framgår att länsrätten kan förordna om verkställighet av vad en allmän domstol har bestämt om vårdnad, umgänge eller överlämnande av barn. Sådan verkställighet kan bestå i att barnet hämtas genom polismyndighetens försorg (3 § första stycket). Innan länsrätten förordnar om verkställighet, får den uppdra åt en ledamot eller suppleant i socialnämnden eller en tjänsteman inom socialtjänsten att verka för att den som har hand om barnet frivilligt skall fullgöra vad som åligger honom eller henne. Ett sådant uppdrag får även lämnas åt någon annan lämplig person (2 § första stycket).

Hämtning och andra i 21 kap. FB reglerade åtgärder som rör ett barn skall utföras på ett sätt som är så skonsamt som möjligt för barnet. Vid hämtning skall någon som kan vara till stöd för barnet närvara. Finns det en sådan kontaktperson som avses i socialtjänstlagen (1980:620) bör denne anlitas. Om möjligt skall också en barnläkare, barnpsykiater eller barnpsykolog medverka (21 kap. 9 § FB). Den stödperson som nämns i lagrummet kan vara en socialtjänsteman som har goda relationer till barnet, en släkting eller någon annan lämplig person (Walin, Föräldrabalken och internationell föräldrarätt, 5:e uppl. s. 533).

Har barnet fyllt tolv år får verkställighet inte ske mot dess vilja utom då länsrätten finner det nödvändigt av hänsyn till barnets bästa. Detsamma gäller, om barnet inte har fyllt tolv år, men har uppnått en sådan mognad att dess vilja bör beaktas på motsvarande sätt (21 kap. 5 § FB). Detta lagrum riktar sig inte enbart till länsrätten utan det är tillämpligt också vid polismyndighetens hämtningsförrättning (Walin a.a. s. 527). Polismyndig-

heten skall således i samband med förrättningen göra en egen bedömning i 1998/99:JO1 saken.

Länsrätten får vägra verkställighet bl.a. om det finns en risk som inte är ringa för att barnets kroppsliga eller själsliga hälsa skadas (21 kap. 6 § andra stycket FB).

Om barnet på grund av sjukdom inte bör flyttas eller om det möter något annat särskilt hinder, skall hämtningen uppskjutas (21 kap. 9 § FB). Det kan t.ex. visa sig att ett barn som har uppnått tillräcklig mognad motsätter sig att flytta eller att det finns en icke ringa risk för att barnets kroppsliga eller själsliga hälsa skadas (se Walin a.a. s. 533 med där gjorda hänvisningar till 21 kap. 5 och 6 §§ FB). Om ett hinder av det slag som åsyftas i 9 § inte är endast tillfälligt skall polismyndigheten enligt 22 § förordningen (1967:489) om tillämpning av 21 kap. föräldrabalken underrätta länsrätten.

Polismyndigheten bestämmer tidpunkten för hämtning och kallar dem som enligt 21 kap. 9 § FB skall närvara vid förrättningen. Den som har hand om barnet skall underrättas om tidpunkten för hämtningen, om inte synnerliga skäl föranleder annat (19 § förordningen om tillämpning av 21 kap. FB).

Bedömning

Det kan vara en svår uppgift att i en situation där frågan om hämtning av ett barn aktualiseras utröna barnets verkliga vilja och mognadsgrad och att bedöma vilken inverkan hämtningen kan ha på barnet. Det har därför ansetts önskvärt att en barnläkare, barnpsykiater eller barnpsykolog medverkar vid hämtningen för att hjälpa polisen vid bedömningen av om det föreligger något hinder mot verkställighet. Lagstiftaren har visserligen utgått från att det inte alltid är möjligt att få till stånd en sådan medverkan; som exempel kan nämnas att ärendet av något skäl är brådskande och man inte med kort varsel kan få tag på en person med sådan kompetens som nämns i lagtexten. Huvudregeln är emellertid att en person med särskilda kunskaper om barn skall vara närvarande vid hämtningen.

I det här aktuella fallet var en befattningshavare från socialjouren närvarande vid hämtningen av Max men däremot inte någon barnläkare, barnpsykiater eller barnpsykolog. Av remissvaret framgår att det inte hade gjorts något försök att kalla en sådan person. Som skäl härtill har angetts att det var av största vikt att Max – som vid tidpunkten för hämtningen hade varit borta från skolan i tre veckor – hämtades söndagen den 24 november eftersom han då kunde återuppta skolgången redan på måndagen samt att man från polismyndighetens sida hade gjort den bedömningen att det var utsiktslöst att med så kort varsel få till stånd en medverkan av någon expert. Det har vidare anförts att det inte fanns behov av någon sådan medverkan eftersom Max var vid god hälsa. Av de upplysningar som fogats till polismyndighetens yttrande kan utläsas att man inte ansåg sig kunna ta någon hänsyn till Max vilja.

Som framgår av redogörelsen i det föregående för den rättsliga regleringen ankommer det enligt huvudregeln på polismyndigheten att göra en självständig bedömning av om bestämmelsen i 21 kap. 5 § FB medför att hämtningen skall skjutas upp. I de fall där barnet har uppnått en sådan

mognad som avses där får hämtningen verkställas mot barnets vilja endast om länsrätten har funnit att sådan verkställighet är nödvändig av hänsyn till barnets bästa. Polismyndigheten är däremot inte bunden av en bedömning från länsrättens sida att ett barn under tolv år inte har nått en sådan mognad att regeln i 21 kap. 5 § FB är tillämplig.

Det ankom således i det här aktuella fallet på polismyndigheten att med utgångspunkt i förhållandena vid hämtningstillfället bedöma om det förelåg hinder mot hämtningen till följd av regeln i 21 kap. 5 § FB. Av länsrättens dom och Anette Larssons redovisning för sitt medlingsuppdrag framgick att Max hade gett uttryck för en vilja att stanna kvar hos A.C.

Omständigheterna var vidare sådana att det fanns anledning att befara att det skulle uppkomma en konfliktsituation i samband med hämtningen. Det krävdes därför också att polismyndigheten med utgångspunkt i regeln i 21 kap. 6 § andra stycket FB tog ställning till vilken inverkan hämtningen kunde ha på barnets kroppsliga och själsliga hälsa. Polismyndigheten har i detta hänseende i sitt yttrande endast hänvisat till att Max var vid god hälsa. Den kunde emellertid knappast i förväg ha haft någon kunskap om hans hälsotillstånd vid förrättningstillfället och än mindre om hur detta skulle påverkas av hämtningen.

Det fanns således starka skäl för att låta en person med särskilda kunskaper om barn vara närvarande vid förrättningen för att biträda polismyndigheten vid bedömningen av om det förelåg hinder mot hämtningen på grund av reglerna i 21 kap. 5 och 6 §§ FB. Med anledning av vad polismyndigheten har anfört om det angelägna i att Max hämtades redan under söndagen vill jag peka på att länsrätten hade gett Anette Larsson en tidsfrist till måndagen den 25 november kl. 15.00 för att genomföra sitt medlingsuppdrag.

Det kan sammanfattningsvis konstateras att polismyndighetens underlåtenhet att försöka få till stånd en medverkan vid hämtningen av en barnläkare, barnpsykiater eller barnpsykolog inte framstår som godtagbar.

Som framgår av Lars Brasks och Thomas Lagers yttranden grundades deras bedömning att det förelåg synnerliga skäl att inte underrätta A.C. om förrättningen dels på vad som hade uttalats i länsrättens dom om att A.C. inte frivilligt skulle medverka till att Max överlämnades till J.V., dels på att Anette Larsson hade instämt i denna bedömning. Någon annan grund för polismyndighetens antagande att A.C. skulle gömma eller föra bort Max har inte angetts i myndighetens yttrande.

Det förhållandet att en domstol har beslutat om hämtning och en medlare har misslyckats med sitt uppdrag är inte tillräckligt för att polismyndigheten skall kunna underlåta att i förväg underrätta den som har hand om barnet om tidpunkten för hämtningen. Om det förhöll sig på det sättet skulle regeln om underrättelseskyldighet sakna varje betydelse, eftersom den grundläggande förutsättningen för hämtning av ett barn är att den person hos vilken barnet finns inte frivilligt fullgör vad som åligger honom eller henne. Det är bara i undantagsfall som man kan underlåta att underrätta den som har hand om barnet. Som exempel kan nämnas att det finns en objektivt grundad anledning att befara att den som har barnet hos sig kommer att avvika med barnet eller på annat sätt omöjliggöra en hämtning. Såvitt framgår av utredningen fanns det inte några sådana särskilda omständigheter.

Polismyndigheten borde därför ha underrättat A.C. om tidpunkten för 1998/99:JO1 hämtningen.

Kriminalvård

1998/99:JO1

Kritik mot en kriminalvårdsanstalt för dess rutiner för urinprovstagning m.m.

(Dnr 2958-1996)

I ett beslut den 17 september 1997 anförde *JO Penmlöv* följande.

Anmälan

I en anmälan till JO mot Kriminalvårdsanstalten Kristianstad hävdade E.A-F. att han felaktigt blivit placerad i avskildhet med stöd av 50 § lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt (KvaL). Han anförde att anledningen till placeringen var att han i samband med att han lämnade urinprov i en plastmugg, som han hade fått för ändamålet, vägrade att följa personalens order att hålla över urinen i ett provrör. Han anser inte att det förelåg någon skyldighet för honom att följa ordern, utan att han hade fullgjort sina åligganden i och med han hade lämnat provet. När han påtalade detta för personalen hotades han med isolering om han inte följde ordern. Han vidhöll dock sin uppfattning, vilket ledde till att han blev isolerad från fredagen den 26 juli 1996 till söndagen den 28 juli kl. 13.30. Han hade ett besök inbokad under söndagen. Personalen såg emellertid med flit till att han missade detta. Han har ifrågasatt om behandlingen av honom haft sin grund i hans härkomst.

Utredning

Efter remiss anförde Kriminalvårdsanstalten Kristianstad (anstaltsdirektören Sven Johansson) följande. (De åberopade bilagorna har uteslutits här.)

A-F. – som ej tidigare förekommer i kriminalregistret – dömdes 1995-09-04 av Malmö tr för misshandel m m till fängelse 4 månader – 1 dag. Han påbörjade verkställigheten 1996-06-07 då han inställde sig på kva Kristianstad, varifrån han villkorligt frigavs 1996-08-26.

I samband med min utredning har jag samtalat med samtlig berörd personal, nämligen vårdarna Charlotte Bönemark, Per Dahlqvist, Christer Stolt, Kerstin Thomaeus och Lars Czarnota. Utskrift av samtliga dessa samtal bifogas som bilagor till utredningen.

Vidare bifogas kopia över lokala bestämmelser gällande urinprovstagning vid kva Kristianstad, liksom kopia på rapport, förhör och beslut.

Av vad som framkommit vid utredningen beordrades A-F. – helt rutinmässigt – att lämna urinprov för droganalys fredagen den 26 juli 1996. Provet lämnades i ett särskilt provtagningsrum, beläget i nära anknytning till bl a vaktlokal och observationsavdelning och under kontroll av vårdare Charlotte Bönemark.

A-F. förklarade att han p g a religiösa skäl inte hade för avsikt att lämna urinprov i närvaro av kvinnlig personal, varför vårdare Per Dahlqvist, som uppehöll sig i närheten, gick in i provtagningslokalen, och övertog ansvaret för provtagningen. Dahlqvist redogjorde för A-F. om gällande bestämmelser, men trots detta vägrade denne att helt följa föreskrifterna, och uppträdde hotfullt och aggressivt. Dahlqvist bedömde situationen som så hotfull att han beslutade att tillfälligt placera A-F. på observationsavdelningen, vilket

skedde under medverkan av personal som kommit till provtagningsrummet med anledning av det oväsen som uppstått. 1998/99:JO1

Sedan A-F. placerats på observationsavdelningen jml KvaL 50 § informerade Dahlqvist vårdare Lars Czarnota, som vid tillfället tjänstgjorde som basansvarig vid anstalten, om det inträffade.

I detta läge bekräftade Lars Czarnota det berättigade i obs-placeringen, och meddelade även att placeringen skulle kvarstå till söndagen den 28 juli, då förhör skulle hållas, och via annan personal informerade han vårdaren Kerstin Thomaeus, som skulle tjänstgöra som basansvarig dagtid den 27 och 28 juli, att förhör skulle hållas söndagen den 28 på kvällen.

På förmiddagen den 27 juli kontaktade vårdaren Christer Stolt anstalten – vårdare Charlotte Bönneberg – om A-F. Christer Stolt hade tjänstgjort som nattvakt natten mellan den 26 och 27 juli, och kände till att A-F. blivit placerad på obs-avdelningen. Då han på morgonen den 27 juli, sedan han kommit hem från natttjänstgöringen, erinrade sig att A-F. bokat in tid för besök någon gång under helgen, ringde han anstalten för att påminna tjänstgörande personal om detta, och för att se till att A-F. fick möjlighet att ringa till sina presumtiva besökare för att avboka besöket. Christer Stolt har vid samtal uppgivit att han enbart handlat i god tro, eftersom han kände till att det vid några tillfällen hänt att intagna som vägrat lämna urinprov – vilket ju A-F. nu gjort – fått oönskade besök utbytta mot önskade besök. Det besök som A-F. bokat in var ett oönskat besök.

Under lördagen den 27 och söndagen den 28 juli tjänstgjorde vårdaren Kerstin Thomaeus som basansvarig. Vid ankomsten till anstalten på morgonen lördagen den 27 informerades hon om att A-F. var placerad på obs-avdelningen, samt att Lars Czarnota sagt att förhör skulle hållas med honom först söndag kväll, varefter han skulle släppas upp på avdelningen. Senare under lördagen den 27 kontaktades Kerstin Thomaeus av Charlotte Bönneberg, som ville ha instruktioner angående hur hon skulle förfara då A-F. skulle ringa ett telefonsamtal, och då enbart från vilken telefon samtalet skulle ske. Charlotte Bönneberg fick önskad information, varefter A-F. ringde och avbeställde sitt väntade besök. Kerstin Thomaeus höll förhör med A-F. under kvällen söndagen den 28 juli, och omedelbart efter förhörets slut, kl 1320, återfördes A-F. till sin ordinarie bostadsavdelning.

Som bakgrund till ovanstående händelse önskar jag tillägga följande: Under senare tid har kva Kristianstad – liksom flertalet andra anstalter – genomgått en rad genomgripande organisationsförändringar, som bl a medfört att en rad tidigare rutiner ändrats, vilket i sin tur under initialskedet orsakat viss osäkerhet bland personalen.

För anstaltens del har organisationsförändringarna bl a medfört att de tidigare tillsynsmannatjänsterna dragits in, och omändrats till andra befattningar. Under perioden mars 1992–augusti 1994 skedde en rad förändringar, som ledde till att tillsynsmannafunktionen som sådan kom att upphöra, och ersättas med nuvarande s k ”avdelningsansvariga”. I motsats till tidigare tillsynsmän tjänstgör de avdelningsansvariga enbart under vardagar, och då enbart under ordinarie expeditionstid – tillsynsmännen tjänstgjorde tidigare vardagar kl 0630–2000 och helgdagar kl 0800–2000.

I samband med omorganisation i augusti 1994 kom anstalten att tappa åtskillig kompetens under icke-expeditionstid, och då främst under det ”interregnum” som uppstår i glappet mellan ordinarie expeditionstid och styresmannaberedskapens inträdande, dvs vardagar kl 0700–0800 och kl 1640–1800; lör-, sön- och helgdagar kl 0800–2000. I sammanhanget kan nämnas att beredskapstjänstgöringen vid anstalten sedan ett antal år tillbaka sker i samverkan mellan kva Kristianstad, kva Kristianstad-Centrum och Häktet Kristianstad, och att beredskapstjänstgöringens tider anpassats därefter.

I samband med omorganisationerna har en ny funktion – *basansvarig* – tillskapats lokalt på anstalten. Till basansvariga har utsetts ett antal äldre och tjänstgöringsmässigt erfarna vårdare, vilka under ”glappet” mellan ordinarie

expeditionstider och styresmannaberedskapen fungerar som befäl i anstalten med samma befogenheter som tillsynsmännen hade tidigare. I samband med semestertider är det dock oundvikligt att tillfälligtvis använda vikarier för dessa basansvariga. Så var fallet under den nu aktuella helgen den 26–28 juli.

Redogörelsen för anstaltens omorganisation under senare år skall på intet sätt ses som ett försvar för nu aktuell händelse utan tjänar närmast som en bakgrundsförklaring. Omorganisationen sammantaget med relativt nyanställd personal har tyvärr kommit att medverka till att vissa dagliga rutiner kan fungera mindre tillfredsställande.

Beträffande personalens tillvägagångssätt vid urinprovstagningen kan jag inte finna annat än såväl Charlotte Bönnesson som Per Dahlqvist följt gällande bestämmelser. I de bestämmelser som kringgärdar urinprovstagningen vid anstalten (bestämmelserna bifogas som bilaga) anges klart och tydligt att *”när den intagne avlämnat provet i avsedd plastmugg skall han själv hålla över urinen i ett för ändamålet avsett provrör, som dessförinnan försetts med klisteretikett märkt med den intagnes intagningsnummer samt aktuellt provtagningsdatum, samt tillsluta provröret med en propp. Han skall därefter placera röret i ett provrörsställ. Först härefter anses urinprovet som avslutat”*.

Bestämmelsen om att den intagne själv skall hålla över provet i ett provrör har tillkommit närmast för att minimera ev smittorisker för personalen. Vid anstalten tages ca 2.500 urinprov per år. Det hör till absoluta undantag att intagna vägrar att hålla över egen urin till provrör. A-F:s påpekanden om rutinerna vid provtagning vid Psyk avdelningen, Malmö Allmänna Sjukhus och vid mönstring till militärtjänstgöring är i och för sig intressanta, men saknar – enligt min uppfattning – relevans i sammanhanget.

Per Dahlqvists åtgärd att överföra A-F. till intilliggande observationsavdelning kan diskuteras, men med bakgrund av A-F:s aggressiva och hotfulla uppträdande kan jag inte finna att Dahlqvists beslut skulle vara felaktigt, speciellt som avsikten – enligt Dahlqvist – var att kvarhålla A-F. blott den tid som erfordrades för att få honom lugn, samt genom Dahlqvists åtgärd att omedelbart tillkalla basansvarig, Lars Czarnota, för att denne skulle besluta om vidare åtgärder. Det enda som kan få mig något undrande till åtgärden att enrumspacera A-F. – om än för en kortare stund – är att intet om A-F:s påstådda aggressivitet angavs i den rapport som skrevs efter händelsen. A-F. rapporterades enbart för urinprovsvägran.

Av samstämmiga uppgifter uppträdde A-F. lugnt då han ankom till observationsavdelningen, varför basansvarig Lars Czarnotas beslut att A-F. skulle kvarstanna på observationsavdelningen i avvaktan på förhör – han enrumspacerades med stöd av bestämmelserna i KvaL 50 § – framstår som obegripligt, speciellt som det i den liggare som förs för enrumspacering anges ”brott mot anstaltsordningen” och ”olämpligt uppträdande”. Jag kan för egen del inte finna ”brott mot anstaltsordningen” eller ”olämpligt uppträdande” som tillräckliga skäl för placering jml KvaL 50 §. Annu mindre kan jag finna förståelse för Lars Czarnotas beslut att förhöret skulle hållas först söndagen den 28 på kvällen – en uppgift som lämnas av Kerstin Thomaeus, och som vare sig bekräftas eller bestrides av Lars Czarnota. Jag finner Czarnotas beslut som lika oförklarligt som oförsvarligt.

Då det gäller det besök som A-F. gick miste om genom enrumspaceringen har utredningen visat att ärendet initierades av vårdaren Christer Stolt. Stolt uppger att han bibringats uppfattningen att intagna som urinprovsvägrat eller lämnat positiva urinprov enbart fått mottaga bevakade besök. Eftersom han kände till att A-F. gjort sig skyldig till urinprovsvägran antog han att dennes besök skulle komma att stoppas, och för att undvika att de besökande reste upp till anstalten förgäves ringde han anstalten – Charlotte Bönnesson – och uppmanade henne att låta A-F. ringa och inhibera det väntade besöket. Stolt uppger att han enbart handlat med tanke på att de besökande inte skulle behöva resa till Kristianstad förgäves, och att det definitivt inte var frågan

om att – som A-F. uppger i sin skrivelse – man ”med flit” stoppade hans besök. Charlotte Bönemark uppger att hon antog att Christer Stolts uppgifter var korrekta, varför hon lät A-F. ringa ett samtal och avbeställa besöket. Den kontakt som hon hade med Kerstin Thomaeus skedde enbart för att få klarhet från vilken telefon samtalet skulle ske, eftersom telefon saknas på observationsavdelningen.

1998/99:JO1

Jag anser hela frågan om A-F:s besök vara skött på ett synnerligen olyckligt sätt. Grundförutsättningen i Christer Stolts resonemang – att urinprovsvägran eller positivt urinprov skulle vara liktydigt med ett obligatoriskt förbud mot obevakade besök – är helt felaktig. Vid de fall av urinprovsvägran eller positiva urinprov som inträffar vid anstalten sker alltid en *individuell* prövning huruvida den intagne skall ha bevakade eller obevakade besök. Att denna individuella prövning i många fall – kanske t o m i huvuddelen av fallen – kommit att medföra bevakade besök är en annan sak, och kan ha påverkat Stolts uppfattning. Hela handläggningen har i denna del av A-F:s anmälan präglats av missförstånd, felaktiga antaganden, i viss mån bristande kommunikationer och andra olyckliga omständigheter. Framför allt ter sig Christer Stolts ”inbrott” i ärendet som olyckligt, även om det skett i god avsikt.

Vid en samlad bedömning av A-F:s skrivelse kan jag inte finna annat än han i hög grad har fog för de klagomål som berör enrumsplaceringen, som enligt min bedömning var helt felaktig, liksom – och i ännu högre grad – beslutet att han skulle kvarstanna på observationsavdelningen till kvällen den 28 juli. Ansvarig för beslutet, vårdare Lars Czarnota, har i efterhand insett det felaktiga i beslutet.

Då det gäller det inställda besöket finner jag även här att beslutet var klart felaktigt. Blotta misstankarna om urinprovsvägran – även i förening med aggressivt och olämpligt uppträdande – utgör ej anledning att ändra ett beviljat obevakat besök till bevakat. Jag vill för egen del inte klandra vårdare Christer Stolt för hans inblandning i besöksfrågan, men jag finner det högst olyckligt. Med äldre och mer rutinerad personal i tjänst skulle hans missbedömning av ärendet ha korrigerats.

Jag har kontaktat A-F. i ärendet och framfört anstaltens ursäkt över det inträffade.

Kriminalvårdsstyrelsen anmodades därefter att yttra sig om anstaltens bestämmelser vid urinprovstagning och vad anstalten anfört om smittorisk.

Kriminalvårdsstyrelsen (överdirektören Doris Högne) återopade som sitt svar ett yttrande från Kriminalvårdens regionmyndighet i Malmö. I detta yttrande anfördes följande.

Regionmyndigheten har anmodats yttra sig över kriminalvårdsanstalten Kristianstads bestämmelser vid urinprovstagning och speciellt den bestämmelse som lyder: ”När den intagne lämnat provet i avsedd plastmugg skall han själv hålla över urinen i ett för ändamålet avsett plaströr, som dessförinnan försetts med klistretikett märkt med den intagnes intagningsnummer samt aktuellt provtagningsdatum, samt tillsluta provröret med propp. Han skall därefter placera röret i ett provrörsställ. Först härefter anses urinprovet som avslutat.”

I KvaL 52 d § föreskrives skyldigheten för intagen att på anmaning lämna urinprov.

Helt i enlighet med gällande Allmänna råd från KVS (ARK 1991:3) beträffande Urinprov på anstalt har kriminalvårdsanstalten Kristianstad utarbetat en lokalt anpassad urinprovstrategi. På anstalten utföres ca 2 500 urinprov per år utav ett 20-tal anställda. I anstaltens bestämmelser har anstalten valt att lägga in regeln: – för att urinprovet skall räknas som avslutat skall den intagne själv hålla provet i det märkta röret samt sätta på en propp och placera röret i därför avsett ställ. Anledningen till denna bestämmelse uppger

anstalten vara dels smittorisk för personalen men framför allt att den intagne inte i efterhand skall kunna hävda förväxling av urinprov.

Vad gäller personalens oro för ev. smittorisk kan endast anföras att urinprovstagning ingår i en vårdarens arbetsuppgifter och om meddelade anvisningar beträffande hantering av urinprov följes är smittorisken i det närmaste utesluten. Regionmyndigheten har full förståelse för att den intagne bör hålla urinprovet från plastmugg till märkt provrör av den anledningen att anstalten och speciellt den intagne skall kunna utesluta förväxling av prov. På flertalet av regionens anstalter användes samma rutin och de flesta intagna anser detta vara bästa tillvägagångssättet då även de kan känna sig säkra på att det är deras prov som kommer att analyseras. Under aktuellt förfarande skall provlämnaren hela tiden vara under noggrann bevakning. Det finns dock inget lagstöd att finna för att kriminalvårdsanstalten skall kunna tvinga den intagne till att själv hålla över urinprovet i det härför avsedda provröret. Ej heller kan det då anses finnas lagstöd för att hävda urinprovsvägran, med därpå följande disciplinbestraffning. Kriminalvårdsanstalten Kristianstad har uppmanats att fortsättningsvis, om den intagne nekar, skall personal ombesörja att avlämnat urinprov hålls i härför avsett plaströr. Den intagne skall i dessa fall hela tiden vara i omedelbar närhet och skall under hela förfarandet följa hanteringen och kan då inte heller efter avlämnat urinprov hävda förväxling. Kriminalvårdsanstalten Kristianstad bör också omformulera sina bestämmelser för urinprov.

Sammanfattningsvis anser regionmyndigheten att ett urinprov får anses avslutat då den intagne avlämnat urinet i plastmugg. Vägran att avge urinprov kan resultera i disciplinära åtgärder men vägran från den intagne att hålla urinprovet i därför avsett rör får ej resultera i disciplinära åtgärder. Kritik kommer att riktas till kriminalvårdsanstalten Kristianstad m a a nu aktuellt ärende och tillsyn kommer därefter att ske över framtida förfarande enl ovan.

Bedömning

Som framgår av regionmyndighetens svar får ett urinprov enligt 52 d § KvaL anses avslutat när den intagne lämnat sin urin i därför avsett kärl. Det saknas lagstöd för att tvinga den intagne att *därefter* hålla över urinen i t.ex. ett provrör. En vägran från den intagnes sida att följa en uppmaning att göra detta får därför inte resultera i några disciplinära åtgärder mot den intagne. Anstaltens bestämmelser om tillvägagångssättet vid urinprovstagning var således felaktiga i det aktuella avseendet. För detta kan anstalten självfallet inte undgå kritik.

När det gäller att ta ställning till vårdpersonalens agerande med anledning av vad som ansågs utgöra en urinprovsvägran, måste en nödvändig utgångspunkt vara att personalen saknade grund att ifrågasätta riktigheten av de lokala bestämmelserna. Personalens åtgärder måste därför bedömas med beaktande av att den utgått från att E.A-F. verkligen kunde bli föremål för disciplinära åtgärder på grund av sin vägran att hålla över urinen från plastmuggen till provröret. Även med denna utgångspunkt är det emellertid uppenbart att flera allvarliga fel begicks.

Anstaltdirektören Sven Johansson har i sitt remissvar uttalat tveksamhet till och kritik mot åtgärder som vidtogs i ärendet av olika namngivna vårdare. Jag kan i allt väsentligt ansluta mig till vad han har anförut. Även om de lokala bestämmelserna om urinprovstagning hade varit invändningfria hade det således starkt kunna ifrågasättas om det hade funnits skäl att placera

E.A-F. i avskildhet med stöd av 50 § KvaL. Om sådana skäl ändå skulle anses ha förelegat var det emellertid helt fel att redan vid placeringstillfället på fredagen den 26 bestämma att förhör med honom skulle hållas först på kvällen söndagen den 28. En placering enligt det aktuella lagrummet får inte bestå längre än vad som är oundgängligen nödvändigt med hänsyn till syftet med utredningen. Rent generellt gäller vidare enligt 51 § KvaL att disciplinärenden skall handläggas skyndsamt. Här framstår bestämmandet av tidpunkten för förhöret emellertid närmast som någon form av bestraffning av E.A-F. för vad som hände vid urinprovtagningstillfället. Bestraffningsåtgärder mot intagna som inte har stöd i lag får självfallet inte förekomma. Som Sven Johansson anfört framstår beslutet om förhörstidpunkten som lika oförklarligt som oförsvarligt. Vad gäller beslutet om det inställda besöket nöjer jag mig med att framhålla att det vid fall av urinprovsvägran eller positiva urinprov måste ske en individuell prövning av frågan huruvida den intagne skall ha bevakade eller obevakade besök.

Vad som i övrigt förekommit föranleder inte någon annan kommentar än att det enligt min mening förelegat mycket goda skäl för den ursäkt som framförts till E.A-F. från anstaltens sida.

Utebliven underrättelse från kriminalvårdsanstalt inför permission och frigivning av intagen som meddelats besöksförbud

(Dnr 4728-1996)

I ett beslut den 24 april 1998 anförde *JO Pennlöv* följande.

Anmälan

S.B. har i en anmälan mot Kriminalvårdsanstalten Roxtuna anfört följande. Hennes dotter, A.T., fick den 24 juni 1996 ett beslut om besöksförbud för L.S., som då var intagen i Kriminalvårdsanstalten Roxtuna. Enligt polis och åklagare skulle A. meddelas när L.S. hade permission och när han skulle frigges. Trots det fick A. aldrig något besked om när han hade permission. Hon fick i stället höra det på omvägar. När åklagaren tog kontakt med anstalten uppgav anstalten att papperet hamnat i en låda och glömts bort, men att någon från anstalten skulle kontakta A., vilket dock inte skett. När L.S. blev frigiven i december 1996 fick A. återigen reda på det först genom att en annan person berättade det.

Utredning

L.S:s behandlingsjournal har tagits in och granskats i relevanta delar. Anmälan har därefter remitterats till anstalten för yttrande. Anstalten har i remissvaret genom tf. anstaltschefen Inger Karlsson anfört följande (nämnda bilaga här ej medtagen).

Rutinerna för brottsofferinformation beträffande intagna i kriminalvårdsanstalten Roxtuna är entydiga. I samband med placering vid anstalten sker genomläsning av domen för att få information om eventuella brottsoffer. Till dessa skickas omgående ett brev med frankerat svarskuvert (se bilaga) där vederbörande får ange huruvida de önskar information om eventuella uteviselser och vid frigivning. Anteckningar görs alltid i behandlingsjournalen. För att kontrollera att brottsofferinformation skett gör anstaltens klientansvarige kontinuerliga genomgångar av behandlingsjournalerna.

Enligt anteckning i S:s behandlingsjournal sändes brottsofferinformation till berörda 1996-04-23 dock ej till A.T. Vid S:s ankomst till anstalten genomgicks hans dom mycket noga. Flera handläggare inklusive undertecknad läste domen och vi erhöll alla samma uppfattning nämligen att A.T. ej var att betrakta som brottsoffer och därför skickades inte heller någon brottsofferinformation. Jag vill påpeka att domen var skriven på ett mycket komplicerat sätt och därför svårförståelig, vilket bevisas av att ett flertal tjänstemän kopplades in på frågan. Det skulle underlätta om domstolarna skrev mer lättförståeligt. På anstalterna läses mängder med domar men denna dom var mycket komplicerad och gav förvisso tydligen utrymme för feltolkningar. Detta påtalades när åklagaren kontaktade anstalten.

Undertecknad vill på det bestämdaste bestrida att papperet skulle ha hamnat i någon låda och sedan glömts bort. Vi arbetar seriöst och lägger inte papper i lådor. I nu aktuellt fall utgick brottsofferinformation till andra i samma mål. Att sådan ej utgick till A.T. har helt sin grund i att domen inte var tillräckligt klar och tydlig.

Jag vill också hävda att om en person har besöksförbud behöver inte detta betyda detsamma som att brottsofferinformation skall ges. Ett besöksförbud kan bygga på helt andra grunder och det kan till och med inträffa att anstalterna inte har denna kännedom. Det finns ingen automatisk koppling mellan besöksförbud och att brottsofferinformation skall ges.

Sedan åklagare och anstalt haft kontakt beslutades naturligtvis att brottsofferinformation skulle ges. I samband med att S. frigavs skickades också sådan vilket också är antecknat i journalen. Då där emellertid inte anges några namn kan jag inte bevisa att sådan sänts till A.T. men berörd personal var underrättad om att så skulle ske.

För undvikande av att brottsofferinformation inte ges kommer anstalten fortsättningsvis att kontakta åklagare i fall där domar är otydligt skrivna och därför svåra att tolka. Det som nu skett har enligt undertecknads uppfattning bland annat sin grund i en otydligt skriven dom.

S.B. har kommenterat remissvaret och därvid uppgett bl.a. att domen överhuvudtaget inte berörde A.T., eftersom beslutet om besöksförbudet meddelades i juni 1996 när L.S. redan var intagen i Roxtuna.

Bedömning

I 35 § lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt (KvaL) stadgas att om en intagen avtjänar straff för ett brott som har riktat sig mot någons liv, hälsa, frihet eller frid skall målsäganden tillfrågas om han eller hon vill bli underrättad om i vilken kriminalvårdsanstalt den intagne befinner sig, den intagnes förflyttning till öppen anstalt, permissioner och vistelser utanför anstalt, frigivning, rymning och uteblivande efter permission.

Begreppet målsägande definieras i 20 kap. 8 § fjärde stycket rättegångsbalken. Där sägs att "målsägande är den, mot vilken brottet är begånget eller som därav blivit förnärad eller lidit skada". I propositionen Ändringar i kriminalvårdslagstiftningen, m.m. (1997/98:95) har föreslagits vissa änd-

ringar såvitt gäller kriminalvårdens skyldighet att underrätta målsäganden enligt 35 § KvaL. I propositionen framhålls bl.a. (s. 70) att det för att någon skall omfattas av underrättelseskyldigheten enligt 35 § KvaL inte bör krävas att målsäganden är part i brottmålet utan räcka med att han eller hon anges som målsägande i antingen domen eller åtalet.

1998/99:JO1

Med stöd av lagen (1988:688) om besöksförbud får förbud meddelas för en person att besöka eller på annat sätt ta kontakt med en annan person eller att följa efter denna person (besöksförbud), 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 trakassera den som förbudet avses skydda. Vid den bedömningen skall särskilt beaktas om den mot vilken förbudet avses gälla har begått brott mot den andra personens liv, hälsa, frihet eller frid. I vissa situationer kan även andra typer av brott komma in vid riskbedömningen. Undantagsvis bör även brott riktade mot en tredje person vara en sådan särskild omständighet som bör beaktas.

35 § KvaL reglerar skyldigheten att tillfråga *målsäganden* om han eller hon vill ha brottsofferinformation. Någon motsvarande skyldighet att tillfråga den som ett beslut om besöksförbud skall skydda finns inte reglerat i författning. Eftersom de brott som L.S. avtjänade straff för enligt uppgift inte hade riktat sig mot A.T., var hon inte att anse som målsägande. – Det är för övrigt inte någon nödvändig förutsättning att den som ett besöksförbud skall skydda rent faktiskt har blivit utsatt för ett brott av aktuellt slag och därigenom fått ställning av målsägande. Detta är, som framgår av redogörelsen ovan, dock en omständighet som skall beaktas särskilt vid bedömningen av frågan om besöksförbud skall meddelas. – Anstalten har således inte haft någon författningsstadgad skyldighet att underrätta A.T. om L.S:s permissioner eller frigivning. Enligt min mening kan det emellertid ifrågasättas om det inte i vissa situationer då en intagen – under anstaltsvistelsen eller tidigare – har meddelats besöksförbud kan finnas ett behov av en underrättelseskyldighet motsvarande den som gäller i förhållande till en eventuell målsägande. Jag överlämnar därför en kopia av detta beslut till Regeringskansliet (Justitiedepartementet) för den åtgärd som det kan ge anledning till.

Kritik mot personal vid en kriminalvårdsanstalt för att ha avlägsnat en bild av ett vapen från en brev försändelse innan denna överlämnades till adressaten, som var intagen i anstalten

(Dnr 706-1997)

I ett beslut den 14 november 1997 anförde *JO Pennlöv* följande.

Anmälan

I en anmälan mot Kriminalvårdsanstalten Hall har J.P. uppgett att ankommande brev till honom censurerats genom att bilder tagits bort från kuverten. Han har uppgett att detta skett vid två tillfällen av vårdaren Patrik Liljehamar och vid ett tillfälle av enhetschefen Mats Ehn.

Utredning

1998/99:JO1

Anmälan har remitterats till Kriminalvårdsanstalten Hall för yttrande.

I remissvar har anstalten genom anstaltsinspektören Tomas Berger anfört följande.

Patrik Liljehammar har uppgett att han vid ett tillfälle, efter en principdiskussion med övrig personal inklusive funktionsansvarige vid avdelningen, tagit bort en bild av ett skjutvapen som var påklistrad på utsidan av ett kuvert som tillsänts J.P. Hela personalgruppen ansåg det olämpligt att tillåta honom inneha bilden. Detta med hänsyn till att J.P. vistas på anstaltens motivations- och behandlingsavdelning bl.a. av det skälet att han skall bearbeta sin problematik med avseende på den våldsbrottslighet – grovt rån – som han dömts för. Strax efter det att åtgärden vidtagits hade Patrik Liljehammar och funktionsansvarige ett längre samtal med J.P. Funktionsansvarige förklarade då för honom vilka skäl som låg till grund för att bilden tagits bort från kuvertet.

Mats Ehn har tillstått att han tagit bort två bilder av pistoler som varit påklistrade på ett kuvert adresserat till J.P. J.P. är intagen på anstaltens motivations- och behandlingsavdelning där det pågår ett påverkansprogram som syftar till att bearbeta de intagnas kriminella handlingar. J.P. är dömd för våldsbrott. Mats Ehn anser därför att J.P. inte bör medges ta emot brev där skjutvapen fokuseras på detta sätt.

Anstaltsledningen finner att det finns anledning att rikta kritik mot det sätt brevgranskningen handlagts i det aktuella fallet. Man kan ha förståelse för att berörd personal funnit det olämpligt att tillåta J.P. emotta brevkuvert med bilder av skjutvapen påklistrade. Breven öppnades inte och J.P. gavs en motivering till att bilderna tagits bort från kuverten. Åtgärderna tycks ha vidtagits snarare på behandlings- än säkerhetsmässiga grunder, vilket i och för sig tyder på att personalen ser seriöst på sin uppgift att bearbeta de intagnas problematik. Enligt de upparbetade rutiner som finns på anstalten skall i normalfallet brevgranskningen utföras av anstaltens säkerhetsgrupp. För att inte försena postgången då personalen i säkerhetsgruppen av någon anledning är förhindrad att ombesörja granskningen, har anstaltschefen även utfärdat delegation av beslutanderätten beträffande granskning av försändelser till och från intagna till annan personal i befälsställning. Sådan beslutanderätt finns delegerad till bl a enhetschefen Mats Ehn och den funktionsansvarige som ovan omnämnes, Kerstin Lindberg. I det aktuella fallet hade brevgranskning skett av säkerhetsgruppens personal innan personalen på motivationsavdelningen vidtog sina åtgärder. Anstaltsledningen har efter det inträffade ånyo informerat personalen om anstaltens rutiner, lagar och föreskrifter beträffande granskningen av intagnas post.

J.P. har beretts tillfälle att yttra sig över remissvaret men har ej hörts av.

Bedömning

Bestämmelser om brev och andra försändelser till och från intagna i kriminalvårdsanstalt finns i 25–28 §§ lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt (KvaL). Enligt dessa regler får intagens brev och andra försändelser granskas under vissa angivna förutsättningar. Brev eller andra försändelser som granskats får kvarhållas, om det är påkallat av säkerhetsskäl. Den intagne skall i så fall genast underrättas därom. Är det fråga om ankommande försändelser, skall den intagne i den utsträckning det lämpligen kan ske få kännedom om innehållet.

I det aktuella fallet hade, enligt vad som framgår av remissvaret, säkerhetsgruppen granskat breven – och uppenbarligen inte funnit skäl att vägra J.P. att ta emot desamma – innan personalen på motivationsavdelningen vidtog sina åtgärder. Mot bakgrund av att granskning sålunda redan hade skett i samband med att breven ankom till anstalten kan det i och för sig diskuteras om de åtgärder som senare vidtogs kan hänföras till brevgranskning i KvaL:s mening. Eftersom frågan inte har någon avgörande betydelse för bedömningen av vad som förevarit, anser jag emellertid inte att det finns skäl för mig att göra några ytterligare uttalanden i den delen.

1998/99:JO1

Med anledning av att bilderna har avlägsnats och kvarhållits på grund av att det var fråga om bilder på skjutvapen vill jag erinra om att JO vid åtskilliga tillfällen har uttalat sig i frågan om möjligheten att begränsa de intagnas rätt att inneha handlingar av olika slag (jfr bl.a. JO:s ämbetsberättelse 1986/87 s. 124 f.) Av dessa uttalanden framgår att det i vissa fall kan vara försvarligt att med stöd av 24 § KvaL och 22 § anstaltsföreskrifterna, enligt vilka bestämmelser en intagens innehav av personliga tillhörigheter får begränsas med hänsyn till säkerheten i anstalten, vägra en intagen innehav av vissa handlingar. Det måste dock i varje enskilt fall prövas om en handling innehåller sådant att det är motiverat att vägra den intagne att inneha handlingen. Det får således inte förekomma generella förbud mot vissa handlingar.

Personalen på motivations- och behandlingsavdelningen har såvitt framgår av utredningen funnit det olämpligt att låta J.P. föra in försändelser med bilder av skjutvapen till den aktuella avdelningen. Enligt uppgift har därför, på främst behandlingsmässiga grunder, bilderna avlägsnats från kuverten. Något lagstöd härför har emellertid inte förelegat och saken borde självfallet inte ha hanterats på detta sätt. Formella beslut om att vägra J.P. att inneha kuverten *med* de påklustrade bilderna borde i stället ha fattats. Sådana beslut hade J.P. haft möjlighet att överklaga till Kriminalvårdsstyrelsen.

Kritik mot en kriminalvårdsanstalt för åtgärder i samband med granskning av ett brev från en tidigare anställd vid anstalten till en där intagen person

(Dnr 745-1997)

I ett beslut den 14 november 1997 anförde *JO Pennlöv* bl.a. följande.

Anmälan

I en anmälan till JO mot Kriminalvårdsanstalten Skogome har A.B. anfört bl.a. följande. Hon har tillfälligt tjänstgjort på Kriminalvårdsanstalten Skogome och var under sommaren [1996, *min anm.*] kontaktman för intagne B.K. Denne placerades senare på Kriminalvårdsanstalten Smälteryd, som är en öppen anstalt. Vid ett tillfälle ställde B.K. en fråga angående en anställd vid Skogomeanstalten. Hon besvarade denna fråga. Hon vet att hon därmed begick ett "etiskt fel" men just vid det aktuella tillfället hade hon ingen tanke på det. Svaret sändes per brev till Smälterydsanstalten. B.K. hade dock till

följd av sjukdom flyttats till Skogomeanstaltens somatiska avdelning. Hennes brev kom därför att eftersändas dit. Personal på somatiska avdelningen vid Skogomeanstalten fick syn på hennes namn (som hon hade skrivit på kuvertet) och öppnade samt läste brevet utan att den intagne B.K. var närvarande. Något beslut om brevgranskning eller att brevet skulle tas i beslag fanns inte och B.K. fick inte heller ta del av brevet. Senare fick styresmannen en kopia på brevet och dessutom skickades brevet runt på anstalten så att annan personal kunde läsa det. Hon blev senare uppkallad till styresmannen som talade om för henne att hon hade gjort fel men att han också tyckte att saken med det samtalet var utagerad. Senare under dagen sade hennes närmaste chef på A-paviljongen, Bengt Samuelsson, att ”det kommer att bli ohållbart här på Skogome, så jag tycker du ska överväga att gå tillbaka till Härlanda”. Personal på Skogomeanstalten tog också kontakt med personal på Härlandaanstalten, som fick veta att hon hade skrivit till en intagen och ”svartmålat en personal”. Hon var hemma i 14 dagar och mådde väldigt dåligt under denna tid. På Härlandaanstalten hölls sedan ett sammanträde där både hon och Bengt Samuelsson var närvarande. Hon fick ett erbjudande om att arbeta på vissa angivna tider [*på Härlanda, min anm.*]. Hon har fått hem hotbrev vari hon tillsagts att stanna hemma. – Styresmannen på Skogomeanstalten erbjöd henne att återta brevet vilket hon gjorde.

Utredning

Remiss

Anmälan har remitterats till Kriminalvårdsanstalten Skogome för yttrande.

I remissvar har Kriminalvårdsanstalten Skogome, anstaltschef Christer Krohn, anfört följande.

Såvitt jag tolkar A.B:s skrivelser anmäler A.B. kriminalvårdsanstalten Skogome i två avsnitt,

– dels åtgärder vid brevgranskning och

– dels konsekvensen som A.B. fått utstå efter det att innehållet i brevet blivit känt bland personal såväl på Skogome som på A.B:s hemmamyndighet kriminalvårdsanstalten Härlanda.

För det första. Brevgranskningen.

Anledningen till att ifrågavarande brev granskades grundar sig på bestämmelserna i KVVFS 1995:5 §§ 72–77. De två tjänstemännen, Marianne Hultman och Peter Engelin, upptäckte vid granskningen att brevets avsändare var en vikarierande vårdare vid anstalten vid namn A.B.

Denna omständighet föranledde en av tjänstemännen – Peter Engelin – med hänsyn till KVVFS 1995:8 § 37 – att kontakta klientansvarig tjänsteman vid kliniken, t f insp. Margareta Stam. Denna kontaktade mig och tillställde samtidigt mig en kopia av brevet.

I samband med omhändertagandet av brevet kan konstateras att en rad felaktigheter har begåtts. Dels har inget omhändertagandebeslut fattats varvid berörd intagen ej heller fått kännedom om omhändertagandet. Vidare har det omhändertagna brevet ej förvarats på formellt riktigt sätt, dvs. i den intagnes personakt eller bland dennes effekter.

För det andra. Ryktesspridningen.

Det är djupt beklagligt att kännedomen om A.B:s skriftväxling med den intagne blivit känd bland övrig personal vid anstalten. Hur denna information spridits går ej helt klart att fastställa, men det är inte osannolikt att kopior av brevet har tagits. 1998/99:JO1

Att sedan kollegor vid A.B:s hemmamyndighet, anstalten Härlanda, fått information om det inträffade är minst lika beklagligt.

För att förhindra liknande händelser i framtiden har följande åtgärder vidtagits.

Flertalet av personalen har efter genomgången och godkänd utbildning erhållit skriftliga delegationer, bl a innehållande beslut om brevgranskning. För att säkerställa den formella hanteringen har två befattningshavare ett övergripande ansvar för postöppningen och i förekommande fall informationsskyldighet till överordnad tjänsteman för eventuella beslagsbeslut.

Avslutningsvis kan nämnas att vid mitt samtal med A.B. 96-11-11 framkom ett önskemål från A.B:s sida att få brevet återkallat och förstört vilket också skedde senare samma dag. I det läget var ärendet avslutat för min del.

Förnyad remiss

Anstalten har härefter i en förnyad remiss anmodats att yttra sig särskilt angående grunden för att brevet granskades (mot bakgrund av regleringen i 26–27 §§ KvaL) samt varför brevet kvarhölls, hur det förvarades och på vilken rättslig grund det sedan förstördes. Anstalten har i den förnyade remissen också anmodats att om möjligt lämna ytterligare uppgifter angående den omständigheten att brevet kopierades och spreds samt om orsaken till att innehållet i brevet nådde Härlandaanstalten.

Anstalten har i förnyat yttrande anfört följande.

Begärda kompletteringar, som jag tolkar det, skall avse att klarlägga följande förhållanden

1. orsaken till att adressaten (den intagne) inte informerades om brevet och vidtagna åtgärder
2. varför brevet kvarhölls
3. hur brevet förvarades
4. rättslig grund för destruktionsen
5. kopieringen av brevet samt
6. varför innehållet nådde Härlandaanstalten

Vad först gäller att adressaten inte informerades om försändelsen konstaterar jag, efter hörande av berörd personal, följande. Brevet anlände under eftermiddagen den 15 november 1996. Vårdarna P Engelin och M Hultman öppnade brevet då man misstänkte att det kunde innehålla något otillåtet. Misstankarna grundades på brevets utseende; dubbelvikt och relativt tjockt. Samtlig personal hade i sina instruktioner uppgift om att öppna samtliga brev där misstanke om att dessa exv kunde innehålla något otillåtet. Kriminalvårdens Anstaltsföreskrifter (KVVFS 1995:5) ger möjlighet att öppna försändelser även utan närvaro av den intagne.

Vad sedan gäller orsaken till kvarhållandet och kopieringen har jag inhämtat följande. När brevet granskats, det vill säga undersökts betr eventuella otillåtna föremål m m, upptäcker Engelin att avsändaren var en på anstalten vikarierande vårdare – tillika anmälnaren B. Brevet genomlästes då. Orsaken till detta var att man ansåg sig skyldig att till anstaltens ledning anmäla misstankar om eventuella ”beroendeförhållanden” mellan intagen och personal. Ingen anteckning i behandlingsjournalen gjordes, vare sig om granskningen eller kvarhållandet. Orsaken uppges vara att man ville avvakta besked om vad som skulle journalföras. Engelin kopierade brevet och överlämnade kopian till enhetschefen M Stam. Originalen lade Engelin i en

korg som är placerad på ett skrivbord i vaktlokalen. Engelin förklarar detta med att han ville avvakta besked om vad som skulle ske med originalhandling. Stam kontaktade mig och jag begärde då få kopian.

Vad sedan gäller den rättsliga grunden för destruktionsbeslutet får jag meddela följande. Så snart jag erhållit kopia av brevet av Stam bestämde jag om ett sammanträffande med B. och hennes närmaste chef vilket på grund av B:s tjänstgöringsförhållanden kunde ske först den 18 november (tidigare angivet datum felaktigt). Vid detta sammanträffande klargjorde jag för B. det olämpliga i att korrespondera med en intagen och i brevet lämna information om annan personal på anstalten. B. uppgav då att hon vid ett flertal tillfällen privat erhållit brev av den intagne men att hon tidigare valt att inte svara på dem. Det nu aktuella brevet var det första som hon sänt. B. var införstådd med det olämpliga i hennes agerande och upplevde sin situation som "hopplös". B. framförde önskemål om att få återkalla brevet för att själv förstöra detsamma. Med tanke på den besvärliga situation B. under en längre tid befunnit sig i (under den tid den intagne skrivit brev till henne) – samt till det faktum att det i brevet fanns information om annan personal som jag av säkerhetsskäl bedömde att den intagne inte skulle få kännedom om, biföll jag hennes begäran.

Vad slutligen gäller varför innehållet i brevet nådde Härlandaanstalten konstaterar jag följande. Det har av utredningen i ärendet framkommit att starka skäl talar för att åtminstone ytterligare en kopia tagits av brevet. Det har inte gått att klarlägga vem som gjort detta. Det är dock klarlagt att någon på anstalten via telefax översänt brevet till Härlandaanstalten. Vem eller vilka som kan tänkas ha utfört detta har hittills inte gått att klarlägga – utredning om detta pågår.

Jag gör följande bedömning.

Nu aktuellt ärende visar på att det råder brister i anstaltens granskningsrutiner.

Anstaltens rutiner har varit felaktiga och bristfälliga. Det har inte av personalens instruktioner framgått vilka formföreskrifter som skall iaktas vid brevgranskning. Sålunda har inte framgått att öppnande i den intagnes frånvaro skall betraktas som ett avsteg från huvudregeln – nämligen att den intagne tvärtom bör närvara. Av samma skäl – bristande instruktion – har den intagne inte informerats om att brevet granskats eller överhuvudtaget om dess existens. Detta står i direkt strid mot bestämmelserna i 27 § KvaL och 73, 74 och 76 §§ Anstaltsföreskrifterna.

Anstalten har inte heller tillämpat reglerna om att skriftligen meddela kvarhållningsbeslut, ej heller att delge den intagne sådant beslut.

Som jag framhöll i remissvaret 97-04-04 har anstalten vidtagit åtgärder för att komma tillrätta med bristerna. Utöver de angivna åtgärderna kommer anstalten att

- utarbeta en särskild handling där beslut om omhändertagande/kvarhållande m m meddelas med "delgivningsutrymme"
- iakttä stor försiktighet med på vilket sätt kvarhållna försändelser förvaras.

Enligt Kriminalvårdens Arbetsordning (KVVFS 1995:2) är anställda skyldiga att till myndighetens ledning anmäla bl a om man misstänker att någon i personalen har ett personligt förhållande som inte är förenligt med anställningen (37 §). Engelin och Hultmans genomläsning kan därigenom ges en viss förklaring. Det är dock min uppfattning att den skyldighet Arbetsordningen ålägger personal i detta avseende aldrig kan ges en så extensiv tolkning att t ex brev enbart av den grunden genomläses.

Mitt beslut om att bifalla B:s önskan om att återkalla brevet skall ses mot bakgrunden att jag ansåg att B. måste anses ha "förfoganderätt" till brevet så länge detta inte nått adressaten. Har hon denna förfoganderätt följer också att hon då kan göra vad hon önskar med brevet – inklusive förstöra detsamma. Jag kände mig då säker på att denna tolkning var korrekt.

Det vore önskvärt med ett klarläggande om rättsläget i detta avseende.

A.B. har beretts tillfälle att yttra sig över remissvaret men har ej hörts av.

1998/99:JO1

Rättslig reglering

Europakonventionen och regeringsformen

Enligt artikel 8 första punkten Europakonventionen, vilken numera gäller som svensk lag (1994:1219), har envar rätt till skydd för bl.a. sin korrespondens. I artikelns andra punkt medges dock undantag från skyddet för vad som är stadgat i lag i vissa angivna syften, bl.a. förebyggandet av oordning eller brott.

Enligt 2 kap. 6 § regeringsformen (RF) är varje medborgare gentemot det allmänna skyddad mot bl.a. undersökning av brev eller annan förtrolig försändelse. Skyddet kan emellertid under vissa förutsättningar begränsas genom lag, se 2 kap. 12 § RF.

Lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt, KvaL

Den lag som innehåller begränsningar med avseende på skyddet mot undersökning av brev m.m. till intagna är lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt, KvaL.

Brev mellan intagen och svensk myndighet, internationellt organ som har av Sverige erkänd behörighet att ta emot klagomål från enskilda eller advokat skall enligt 25 § KvaL vidarebefordras utan granskning. Anges brev vara avsänt från svensk myndighet, sådant internationellt organ eller advokat och kan skäligen misstänkas att uppgiften är oriktig, får dock brevet granskas, om förhållandet icke kan klarläggas på annat sätt.

Brev eller andra försändelser till eller från den som är intagen i en sluten anstalt får enligt 26 § första stycket KvaL granskas för undersökning av om de innehåller något otillåtet föremål. Beträffande den som är intagen på specialavdelning skall en sådan granskning alltid göras. Finns det anledning att anta att en försändelse innehåller ett sådant föremål eller sker det stickprovsvis, får granskning i detta syfte göras även av en försändelse till eller från den som är intagen i en öppen anstalt. Enligt paragrafens tredje stycke gäller det sagda dock inte sådana brev som enligt 25 § skall vidarebefordras utan granskning.

Av 27 § första stycket KvaL följer att granskning av brev eller andra försändelser ej får vara mer ingående än vad som är nödvändigt med hänsyn till granskningens syfte. Vid öppning av brev eller andra försändelser bör den intagne enligt 27 § andra stycket KvaL vara närvarande, om det lämpligen kan ske. I paragrafens tredje stycke föreskrivs att brev eller andra försändelser som granskats får kvarhållas, om det är påkallat av säkerhetsskäl. Den intagne skall i så fall genast underrättas därom. Är det fråga om ankommande försändelser, skall den intagne i den utsträckning det lämpligen kan ske få kännedom om innehållet. En kvarhållen försändelse skall utlämnas till den intagne så snart det kan ske och senast när anstaltsvården upphör, om ej särskilda skäl talar däremot.

I Kriminalvårdsstyrelsens anstaltsföreskrifter KVVFS 1995:5 finns kompletterande bestämmelser om bl.a. granskning av försändelser. Sålunda föreskrivs att innehållet i en försändelse inte får läsas om den öppnats enbart för att söka efter otillåtet föremål – 73 § andra stycket – och att försändelsen efter granskning skall förseglas och den intagne underrättas om åtgärden – 73 § tredje stycket KVVFS 1995:5. I 76 § KVVFS 1995:5 stadgas att om ett brev från en intagen (m.fl.) kvarhålls, skall det förseglas och läggas i den intagnes akt eller förvaras så att det inte kan läsas av obehöriga. Anteckning om kvarhållningsbeslutet och dagen för beslutet skall fästas vid brevet.

Enligt 37 § andra stycket i Arbetsordning för Kriminalvårdsverket, KVVFS 1995:8, är en tjänsteman inom kriminalvården skyldig att till myndighetschefen anmäla om en tjänsteman inom kriminalvården har en med anställningen inte förenlig personlig relation till en intagen eller en frivårdsklient.

Bedömning

Granskningen

Anstalten har förfarit felaktigt genom att inte informera den intagne B.K. om att brevet granskats och att det därefter kvarhållits, se 27 § tredje stycket KvaL och 73 § tredje stycket KVVFS 1995:5. Av remissvaret framgår att anstalten är medveten om bristen.

Vad beträffar frågan om B.K. borde ha varit närvarande eller om intagna i princip bör närvara vid öppning av brev m.m. följer av 27 § andra stycket KvaL att så bör vara fallet *om det lämpligen kan ske*. Anstaltens egen uppfattning synes vara att i det nu aktuella fallet den intagne borde ha varit närvarande. De praktiska förhållandena och övriga omständigheter i varje enskilt fall är i så pass hög grad avgörande att jag inte anlägger några synpunkter i denna del. Jag tar anstaltens bedömning i denna fråga för god. Inte heller vad anstalten principiellt anfört i närvarofrågan ger mig tillräcklig anledning att anlägga några synpunkter härpå.

När det gäller frågan om orsaken till att det ifrågavarande brevet granskades har jag att utgå från de uppgifter som anstalten lämnat. Det kan i och för sig ligga nära till hands att dra den slutsats som A.B. gett uttryck för (att granskningen motiverades av att personal hade uppmärksammat vem som var avsändare). Jag har dock, som sagt, att utgå från att granskningen företogs därför att det till följd av försändelsens utseende (”dubbelvikt och relativt tjockt”) förelåg en misstanke om att den innehöll något otillåtet. Granskningsåtgärden som sådan har då haft stöd i 26–27 §§ KvaL.

Med hänsyn till att granskningen avsåg eventuella otillåtna föremål har det emellertid förelegat ett direkt lagligt hinder för den granskande personalen att läsa igenom innehållet i försändelsen, se 73 § andra stycket KVVFS 1995:5. Visserligen är anställda enligt 37 § andra stycket Kriminalvårdsverkets arbetsordning, KVVFS 1995:8, skyldiga att till myndighetschefen anmäla om en tjänsteman inom kriminalvården har en med anställningen inte förenlig personlig relation till en intagen eller en frivårdsklient. Genom-

läsningen av A.B:s brev till B.K. kan i ljuset av denna rapporterings-skyldighet möjligen anses förståelig. Åtgärden hade dock inte stöd i 26–27 §§ KvaL och var därför otillåten. Det bör kanske understrykas att det var genomläsningen som var otillåten (och åtgärden med brevet efter granskningen, se nedan), inte rapporteringen som sådan till anstaltsledningen om innehållet i brevet. Anstalten är medveten om det fel som har begåtts. Jag finner mig kunna utgå från att personalen nu upplysts om rapporterings-skyldighetens omfattning och erinrats om förutsättningarna för att vid granskning av brev m.m. ta del av det skriftliga innehållet.

1998/99:JO1

Förvaringen av brevet

Mot bakgrund av vad som kommit fram är det uppenbart att brevet från A.B. inte förvarats i enlighet med gällande regler (76 § KVVFS 1995:5). Anstalten har uppgett att man vidtagit åtgärder för att undvika ett uppreparande av det inträffade.

Återkallandet och förstöringen av brevet

I remissvaret har sagts att A.B. återkallade brevet och lät förstöra det. A.B. har i sin anmälan själv sagt att hon återtog brevet. Hon har inte kommenterat remissvaret. Det är självfallet inte A.B:s åtgärder som skall bedömas här, utan anstaltens. Samtidigt är det oundvikligt att vid bedömningen beakta också vad A.B. rättsligt sett kunnat göra med brevet.

Det finns inga föreskrifter av vilka det direkt framgår vem av avsändaren eller adressaten som äger förfoga över en brevöversändelse vid olika tidpunkter under och efter postbefordran. Straffrättsligt torde avsändaren – men även mottagaren – kunna förfoga över försändelsen under själva postbefordran, se t.ex. Nils Jareborg, Brotten, Första häftet, Grundbegrepp, Brotten mot person, 1979, s. 243. Mottagaren torde knappast heller principiellt kunna ha mindre förfoganderätt över brevet sedan det upphört att vara under befordran, även om det rent fysiskt inte kommit honom till handa. Frågan är då om också avsändaren i ett sådant läge kan ha någon dispositionsrätt ”kvar” till försändelsen. En grundförutsättning för ett jakande svar på den frågan måste vara att mottagaren (ännu) inte fått (en från avsändaren oberoende) besittningsrätt till försändelsen. Härutöver torde – också för eventuella straffrättsliga bedömningar – frågan få besvaras mot bakgrund av allmänna civilrättsliga regler, dvs. vad som kan ha avtalats eller medgivits etc. I ett fall där omständigheterna är likartade som i det nu aktuella fallet, dvs. där brevet faktiskt ännu inte överlämnats till mottagaren och denne alltså inte fått någon besittning till brevet, skulle det i principiellt hänseende kunna hävdas att avsändaren i och för sig kan återkalla försändelsen och sedan förfoga över den, innefattande också en rätt att låta förstöra den.

Rent formellt var det A.B. som återkallade och lät förstöra brevet. Det förefaller emellertid högst troligt att hon i den situation som uppkommit befunnit sig i ett psykologiskt underläge och därför ansett sig knappast ha något annat val än att följa de rekommendationer som anstaltsledningen kan

ha lämnat rörande brevet. Jag är därför inte så säker på att återkallandet av brevet och förstörandet av detsamma skett på initiativ från A.B. Oavsett detta torde kunna konstateras att A.B. haft rätt att göra det hon bestämde att hon skulle göra.

Att A.B. alltså kunnat förfara med brevet på det beskrivna sättet medför emellertid inte med automatik att *anstalten* kunnat agera så som skett.

Här måste nämligen ytterligare en rättslig aspekt tillfogas; KvaL innehåller (som redan framgått) inskränkningar med avseende på *enskilda personers grundlagsstadgade fri- och rättigheter*. En sådan inskränkande bestämmelse i KvaL är just den som avser brevgranskning och kvarhållande av brev m.m. Dylika för den enskilde inskränkande bestämmelser skall tolkas restriktivt, dvs. myndigheten skall ha klart författningsstöd för de inskränkande åtgärder den vidtar. Anstalten har, som framhållits ovan, enligt KvaL visserligen haft formell rätt att granska brevet. Anstalten skulle under vissa förutsättningar också kunna ha haft rätt att kvarhålla brevet. Frågan om dessa förutsättningar varit för handen i detta fall är – med beaktande av hur anstalten i praktiken förfarit med brevet – emellertid inte avgörande; anstalten har ju betagit sig möjligheten att göra en sådan prövning som avses i 27 § tredje stycket KvaL. Det finns därför inte tillräckliga skäl att gå in på en diskussion angående den möjlighet som i nämnda lagrum öppnas för en anstalt att, om särskilda skäl föreligger, underlåta att lämna ut en försändelse till en intagen.

KvaL kan – med hänsyn till vad som ovan nämnts angående grundläggande fri- och rättigheter – sägas *utgå* från att anstalten *skall* vidarebefordra post till den intagne. Detta framgår indirekt därav att 25 § KvaL talar om när brev skall vidarebefordras *utan* föregående granskning, och 26–27 §§ när granskning får göras samt under vilka förutsättningar en försändelse får kvarhållas. Vidare framgår att granskningen inte får vara mer ingående än vad som är nödvändigt, vilket är uttryck för en proportionalitetsprincip. Härtill kommer regeln att kvarhållna försändelser – med vissa undantag – skall utlämnas senast när den intagne frigges.

Sammanfattningsvis anser jag att anstalten inte haft rätt avhända sig brevet på sätt som skett eftersom åtgärden krävt författningsstöd och detta saknats.

Kopiering och spridning av brevet m.m.

Sättet på vilket A.B:s brev hanterats är anmärkningsvärt i sig och saken blir naturligtvis inte bättre av att brevet cirkulerat inom anstalten, till synes utom kontroll, samt härtill kopierats och spritts på det vis som skett. Det har dock hittills inte kunnat utrönas hur spridningen m.m. gått till eller vem eller vilka som ligger bakom denna. Utöver den kritik jag redan framfört angående underlåtenheten att förvara brevet på ett betryggande sätt har jag inte funnit tillräckliga skäl att vidta några ytterligare åtgärder för att försöka bringa klarhet i vad som inträffat. En utredning i detta avseende fortgår tydligen på anstalten, vilket naturligtvis är tillfredsställande i sig.

Övrigt

1998/99:JO1

Jag uttalar mig inte med avseende på de rent arbetsrättsliga frågor som A.B. tagit upp i sin anmälan. Det förhåller sig nämligen så att JO som regel inte utreder klagomål som gäller förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagar. Detta beror på att det finns en särskild ordning för hur sådana arbets tvister skall lösas. JO bör ingripa endast om det finns något särskilt skäl. Jag har inte funnit att det finns något sådant skäl.

Avslutning

Som framgått är jag på flera punkter kritisk mot det sätt på vilket Kriminalvårdsanstalten Skogome förfarit med brevet från A.B. till B.K. Det som inger de största betänkligheterna är enligt min mening – förutom sättet att förvara brevet – att anstalten utan författningsstöd försatt sig ur stånd att vidarebefordra brevet till B.K. eller att göra någon på KvaL grundad prövning av om brevet skulle kvarhållas.

Omständigheterna och händelseförloppet i detta fall har dock undantagskaraktär. Det finns hos anstalten en medvetenhet om de fel som begåtts. Dessutom har anstalten vidtagit åtgärder för att undvika ett uppreparande. Dessa omständigheter sammantagna leder mig till slutsatsen att det inte finns tillräckliga skäl att vidta några ytterligare åtgärder i detta ärende.

Med den delvis allvarliga kritik som uttalats avslutas således ärendet här.

Jag sänder en kopia av detta beslut till Kriminalvårdsstyrelsen för kännedom.

Inspektion av en kriminalvårdsanstalt med anledning av anmälningar om brott mot regler för behandlingen av intagna

(Dnr 4314-1997)

JO Pennlöv inspekterade den 7 november 1997 Kriminalvårdsanstalten Malmö (numera Kriminalvårdsmyndigheten Malmö Kirseberg). I protokollet lämnades inledningsvis följande redogörelse för bakgrunden till inspektionen.

Intagna i Kriminalvårdsanstalten Malmö har vid åtskilliga tillfällen under åren gjort gällande att anstalten och dess personal på olika sätt brutit mot regler som gäller behandlingen av intagna. Anmälningar från intagna i Malmöanstalten om kränkande beteende mot och uttalanden om intagna, misshandel av intagna, trakasserier och förolämpning, olaga hot m.m., har – såvitt framgår av JO:s diarium från 1985 och framåt – förekommit i en omfattning som klart överstiger vad som är fallet för andra jämförbara anstalter i samma säkerhetsklass eller med någorlunda likartat antal intagna. Anmälningar som innehåller sådana påståenden blir nästan undantagslöst föremål för någon form av utredning hos JO. Oftast sker utredningen genom ett formligt remissförfarande. – För att lokalisera avgjorda ärenden som remitterats till respektive anstalt och som innehåller påståenden om kränkande beteende m.m. har en genomgång gjorts av JO:s diarium. De eftersökta ärendena har i diariet statistiksiffrorna 05 eller 06, vilket betyder att ärendena remitterats för yttrande till den myndighet som klagomålen avser samt att dessa avslutats

antingen *utan* eller *med* kritik. Förutom Kriminalvårdsanstalten Malmö har 1998/99:JO1
Kriminalvårdsanstalterna Kumla, Hall, Tidaholm och Kalmar undersökts.

JO anförde fortsättningsvis bl.a. följande. För Malmöanstaltens del, som har omkring 140 intagna, finns under perioden 1985 till mitten av september 1997 totalt 97 ärenden med statistiksiffrorna 05 och 06. Såvitt framgår av ärendemeningarna i diariet innehåller 22 av dessa påståenden av det slag som är aktuellt här. Ärendena har i allmänhet avgjorts utan kritik mot anstalten eller någon tjänsteman där. Under perioden den 1 januari 1994 till den 30 september 1997 har totalt 161 inkomna ärenden registrerats mot anstalten. – Beträffande Kriminalvårdsanstalten Kumla, som har omkring 240 intagna, innehåller diariet 142 ärenden med statistiksiffrorna 05 eller 06 för perioden april 1986 till den 22 september 1997. Av dessa rör 12 ärenden kränkande beteende eller dyl. Totalt har under perioden den 1 januari 1994 till den 30 september 1997 registrerats 157 inkomna ärenden mot anstalten. – Kriminalvårdsanstalten Hall, som numera består av avdelningarna Hall, Hageby och Håga, har omkring 200 intagna. För perioden september 1984 till den 22 september 1997 finns 59 ärenden med statistiksiffrorna 05 eller 06. Sex av dessa är av aktuellt slag. Totalt har under perioden den 1 januari 1994 till den 30 september 1997 registrerats 76 inkomna ärenden mot anstalten. – Kriminalvårdsanstalten Tidaholm har omkring 130 intagna. För perioden april 1984 till den 30 september 1997 finns 49 ärenden med statistiksiffrorna 05 eller 06. Inte något av dessa är av aktuellt slag. Totalt har under perioden den 1 april 1994 till den 30 september 1997 registrerats 98 inkomna ärenden mot anstalten. – Beträffande Kriminalvårdsanstalten Kalmar, som har omkring 50 intagna, finns för perioden juni 1984 till den 25 september 1997 40 ärenden med statistiksiffrorna 05 eller 06. Endast ett av dessa är av aktuellt slag. Totalt under perioden den 1 april 1994 till den 30 september 1997 har 37 inkomna ärenden registrerats mot anstalten.

Med anledning av att Malmöanstalten förekommer betydligt oftare än andra anstalter i ärenden som rör kränkande beteende m.m. mot intagna förklarade JO vid ett inledande sammanträffande med företrädare för anstalten att han funnit anledning att försöka utreda vad överrepresentationen kan bero på.

Efter att anstalten hade redovisat sin uppfattning i saken sammanträffade JO med ett tjugotal intagna. Dessa framförde starkt kritiska synpunkter på olika förhållanden i anstalten.

Vid det avslutande samtalet med anstaltens företrädare anförde JO bl.a. följande.

De klagomål som de intagna under dagen framfört till honom skiljer sig markant från vad han fått höra vid tidigare inspektioner. Aldrig tidigare har han varit med om att intagna uppgett att de blivit utsatta för kränkande beteende, hot och misshandel i en sådan omfattning som på Malmöanstalten. Klagomålen riktar sig främst mot obs-avdelningen samt mot fyra namngivna tjänstemän. Trots att varken JO eller anstalten underrättat de intagna om vad som utgjorde bakgrunden till den företagna inspektionen har de aktuella klagomålen framförts. För de intagna torde inspektionen ha framstått som ett vanligt rutinbesök.

JO poängterade att han självfallet inte kunde gå i god för de uppgifter som de intagna hade lämnat till honom. Han framhöll dock att de omfattande klagomålen mot anstaltspersonalens attityder var alarmerande och att det därför fanns all anledning att vara observant på de aktuella frågorna i framtiden.

Exekutiva ärenden

1998/99:JO1

Angivande av grund för ansökan om betalningsföreläggande

(Dnr 3414-1996)

JO Pennlöv meddelade den 22 september 1997 ett beslut med följande innehåll.

Anmälan

Björn Larsson begärde i en anmälan att JO skulle granska Kronofogdemyndighetens i Värmlands län handläggning av ett mål om betalningsföreläggande. Han gjorde därvid gällande att kronofogdemyndigheten förfarit felaktigt genom att anse sig oförhindrad att meddela utslag i målet, trots att svaranden haft laga förfall som utgjort hinder för henne att redovisa sin inställning i målet. Vidare ifrågasatte han om inte sökandens bristfälliga angivelse av grunden för yrkandet borde ha medfört att föreläggande inte utfärdats. Björn Larsson anförde bl.a. följande. Svaranden, för vilken han är ombud, reste utomlands på en medicinskt betingad resa strax efter att hon delgivit ansökan om betalningsföreläggande. Den bristfälligt angivna grunden för yrkandet, ”Regressfordran på grund av infriad generell pantsättning”, innebar att hon saknade möjlighet att före avresan kontrollera om hon var betalningskyldig för yrkat belopp. De kompletterande upplysningar som han som ombud senare erhöll kunde han inte vidarebefordra till henne. Hon saknade därför möjlighet att inom förelagd tid redovisa sin inställning till yrkandet. Vid ett flertal kontakter med kronofogdemyndigheten redogjorde han för sin uppfattning att hon hade laga förfall i rättegångsbalkens mening och att utslag i målet därför inte kunde meddelas. En av kronofogdemyndighetens jurister delade hans uppfattning att laga förfall förelåg, men ansåg att myndigheten trots detta inte var förhindrad att meddela utslag. Björn Larsson tvingades därför att lämna in ett blankt bestridande, trots att detta senare kunde komma att visa sig onödigt och enbart skulle leda till ökade kostnader i målet. – Grunden för yrkandet är bristfällig på så sätt att den saknar uppgift om vilken pantsättning som sökanden infriat och till vilken borgenär sökanden presterat. Det hade därför, om utslag i målet meddelats, varit omöjligt att avgöra rättskraftens omfattning.

Utredning

Ärendet remitterades till kronofogdemyndigheten för yttrande. Till remissvaret fogades handlingar ur kronofogdemyndighetens akt i målet samt en memoria upprättad av kronofogden Clarence Eliasson med anledning av de uppgifter som Björn Larsson lämnat i anmälan om sina kontakter med kronofogdemyndighetens jurist. Tf. länskronodirektören Ulla Kristina Wennergren anförde i remissvaret följande.

Anmälaren, biträdande juristen Björn Larsson, har företrätt svaranden i mål om betalningsföreläggande. Larsson har ansett att de krav som ställs på angivande av grunden för ansökan ej uppfyllts vid kronofogdemyndighetens

handläggning av omnämnda mål. Larsson har vidare ansett att kronofogde-myndighetens bedömning av fråga huruvida svaranden haft laga förfall för underlåtenhet att i rätt tid svara på föreläggande varit felaktig.

Myndigheten vill inledningsvis ge en kortare redogörelse för ärendets handläggning och härefter yttra sig över Larssons synpunkter.

1. Ärendets handläggning

Ansökan om betalningsföreläggande från sökanden, A.P., inkom den 23 augusti 1996. Efter en översiktlig granskning av ansökan, som avsåg ett regresskrav om 87 500 kronor jämte ränta och kostnader, utskrevs föreläggande den 26 augusti 1996. Föreläggandet översändes samma dag till svaranden med delgivningskvitto, s.k. vitt kort. I skrivelse, som kom in den 6 september 1996, anmälde sig Björn Larsson som ombud för svaranden och begärde samtidigt anstånd med redovisning av svarandens inställning. Ett av E.P. underskrivet delgivningskvitto bifogades. På BF-enheten registrerades samma dag att delgivning med svaranden ägt rum den 5 september d.v.s. föregående dag, eftersom underskriften på kvittot var odaterad. Telefonledes lämnades härefter meddelande till ombudet att anstånd ej lagligen hade kunnat medges. Den 11 september 1996 inkom ny skrivelse från Björn Larsson. Enligt Larsson hade svaranden rest på en medicinskt betingad utlandsresa och härigenom blivit förhindrad att redovisa sin inställning i ärendet. Myndigheten skulle därmed enligt Larsson vara förhindrad att utfärda utslag med hänvisning till 66 § lagen (1990:746) om betalningsföreläggande och handräckning (BFL) och 2 kap 9 § utsökningsbalken på grund av laga förfall för svaranden. Larsson begärde besked från myndigheten om denna hade samma inställning i frågan. I annat fall skulle ansökan bestridas. Handläggande jurist lämnade besked per telefon till Larsson av innehåll att nämnda bestämmelse ej var tillämplig och att utslag därför skulle meddelas efter förklaringstidens slut den 16 september 1996 om bestridande dessförinnan ej lämnats. Bestridande inkom den 12 september 1996. Sökanden bereddes härefter tillfälle att begära överlämnande till domstol. Begäran härom inkom den 23 september 1996. Beslut om överlämnande fattades samma dag. För upplysning om handläggningen hänvisas även till dagbok och PM.

2. Fråga om individualisering av kravet

Larsson har ifrågasatt om de av sökanden i ärendet lämnade uppgifterna om grunden för yrkandet varit tillräckliga för att ett föreläggande skulle kunna utfärdas. Myndigheten gör härvid följande bedömning.

Grunden för yrkandet måste anges så klart att svaranden kan förstå vilken fordran sökanden begär betalning för. Enligt proposition 1989/90:85 måste krävas att ansökningen är så utformad att sökandens krav kan individualiseras. Hur pass ingående grunden för yrkandet måste redovisas sägs i propositionen få bero på omständigheterna i det enskilda fallet. Enligt myndighetens uppfattning är det i allmänhet både önskvärt och lämpligt att föreläggande innehåller uppgift om eventuell handling, som krav grundar sig på, t.ex. skuldebrev, kontrakt eller faktura. Sådana uppgifter brukar inhämtas från sökanden i den mån de inte kan utläsas av ansökan.

Grunden för kravet har i ansökan sammanfattats med orden ”regresskrav på grund av generell pantsättning”. Av uppgifter i sökandens begäran om överlämnande till domstol framgår att sökanden A.P. och V.P. som säkerhet för lån till P. och E.P. pantsatt pantbrev i fastighet. Lånet har inte betalats och A. och V.P. har härefter löst lånet på 175 000 kronor. Regresskravet mot E.P. har avsett hälften av detta belopp, eller 87 500 kronor. Det antecknas att den generella pantsättning som hänvisas till i den sammanfattande texten ovan är odaterad. Enligt myndighetens uppfattning individualiseras kravet

även med hänvisning till förfallodagen. Handläggaren har inte funnit anledning ifrågasätta det berättigade i kravet. Att föreläggande utfärdats finner myndigheten inte oriktigt mot bakgrund härav. Ansökan kan enligt myndighetens mening ej anses vara så bristfällig att föreläggande ej borde ha utfärdats. 1998/99:JO1

Av hänsyn till intresset att åstadkomma rättskraftiga avgöranden anser myndigheten likväl att det varit önskvärt att föreläggandet innehållit hänvisning till bakomliggande fordringsförhållande.

3. Fråga om laga förfall

E.P. har enligt uppgift från Larsson mottagit delgivning av ansökan om betalningsföreläggande den 30 augusti 1996. Hon har samma dag kontaktat Larsson, som – såvitt framgår av skrivelser från Larsson – åtagit sig att företräda henne under hennes bortovaro. Redan härigenom har svaranden enligt myndighetens uppfattning själv undanröjt det hinder som en utlandsresa skulle kunna innebära för hennes möjligheter att bevaka sin rätt i ärendet. Om svaranden ej haft ombud och själv begärt utsträckt tid för svar hade däremot myndigheten bort överväga om inte svaranden haft godtagbara skäl för sin begäran. Vid en sådan bedömning hade myndigheten prövat om 66 § lagen BFL och 2 kap 9 § utsökningsbalken varit tillämpliga. Fråga om laga förfall för ombudet har ej varit aktuell.

Som ombud för svaranden har Larsson kunnat företräda svaranden i den summariska processen. Genom ett blankt bestridande har han kunnat – och även faktiskt – förhindrat att utslag meddelats. Enligt myndighetens uppfattning har förutsättningar att förlänga frist för svaranden att yttra sig över ansökan saknats.

Ärendet remitterades därefter till Riksskatteverket för yttrande. Överdirektören Alf Nilsson anförde i remissvaret att Riksskatteverket delade Kronofogdemyndighetens i Värmlands län bedömning i skrivelse av den 14 oktober 1996 och inte hade något ytterligare att tillägga.

Björn Larsson kommenterade remissvaret. Beträffande grunden för yrkandet anförde han bl.a. att det för att rättskraftens utsträckning skulle ha kunnat bedömas hade krävts att sökanden angivit vilken pantsättning (med angivande av vilken pant som är lämnad, till vilken borgenär panten är lämnad, datum för pantsättningen samt, i förekommande fall, även nummer på pantsättningsförbindelsen) som infriats. Enligt hans uppfattning är det för sent att i begäran om överlämnande till tingsrätt utveckla sin talan. Såvitt avser frågan om laga förfall gjorde han gällande att han som ombud inte självständigt och utan att samråda med sin klient kunnat redovisa hennes inställning i målet. Han uppgav att svaranden, som före sin avresa saknade kompletterade upplysningar om yrkandet och som inte var möjlig att nå under utlandsresan, inte haft skälig tid på sig att överväga och med honom samråda avseende den anhängiggjorda talan. Hon har därför varit förhindrad att avge svaromål inom förelagd tid. – Han upplyste därutöver om att Sunne tingsrätt, som meddelat dom i målet sedan det hänskjutits dit för avgörande, såvitt avser grunden för talan i domskälen endast hänvisat till ansökan om betalningsföreläggande, som fogats till domen. Enligt hans mening var det således inte bara kronofogdemyndigheten som felat såvitt avser angivandet av grunden för yrkandet.

Med anledning av det som Björn Larsson anförst hämtades Sunne tingsrätts dom in och granskades. I domen har svaranden, sedan hon medgivit käromålet, förpliktats att till käranden utge yrkat belopp. Grunden för yrkandet har inte angivits på annat sätt än genom att en hänvisning till uppgifterna som lämnats i ansökan om betalningsföreläggande skett.

Ärendet remitterades därefter till tingsrätten för yttrande över vad Björn Larsson anförst om angivandet av grunden för käromålet i tingsrättens dom.

Lagmannen Jan Rebane fogade till remissvaret sökandens begäran om hänskjutande av målet till tingsrätt och anförde följande.

Rådmannen Gunilla Gustafsson, som dömde i målet i tingsrätten, har yttrat sig enligt följande. Det är riktigt, att A.P. kompletterade sin talan i tingsrätten. Det är i praktiken uteslutet att de uppgifter om fordran som framgår av ansökan om betalningsföreläggande skulle kunna syfta på något annat fordringsförhållande än det som är aktuellt i målet. Grunden är därför angiven på ett godtagbart sätt.

Jag har för egen del inte något att tillägga till Gunilla Gustafssons yttrande.

Bedömning

Enligt 10 § lagen (1990:746) om betalningsföreläggande och handräckning, BfL, skall sökanden i ansökningen ange sitt yrkande och grunden för det. Grunden skall anges på ett sådant sätt att svaranden har möjlighet att genom uppgiften identifiera kravet. Uppgiften om grunden för yrkandet är också av betydelse för utslagets rättskraft (se prop. 1989/90:85 s. 108).

Bestrider svaranden inte i rätt tid en ansökan om betalningsföreläggande, skall kronofogdemyndigheten snarast meddela utslag i enlighet med ansökningen, 42 § BfL. Enligt 64 § BfL får ett sådant utslag, sedan tiden för återvinning löpt ut, rättskraft i enlighet med vad som gäller för en lagakraftvunnen tvistemålsdom.

Att utslaget får rättskraft innebär bl.a. att den sak som avgjorts i målet inte får tas upp på nytt i en rättegång vid domstol (jfr 17 kap. 11 § rättegångsbalken, RB).

Mot bakgrund av behovet av att kunna fastställa vad som prövats i målet är det naturligtvis nödvändigt att grunden för yrkandet i ett mål om betalningsföreläggande redan i ansökningen har angetts på ett sådant sätt att det kan avgöras vilken fordran som omfattats av prövningen. Det kan ju nämligen inte redan vid handläggningens början förutses om målet kommer att avgöras genom att utslag meddelas, eller om sökanden får möjlighet att komplettera sina uppgifter i samband med ett överlämnande av målet till domstol.

Den grund för yrkandet som angetts i det nu aktuella fallet, ”Regressfordran på grund av infriad generell pantsättning”, uppfyller enligt min uppfattning inte de krav som i detta avseende bör ställas på en ansökan om betalningsföreläggande. En så bristfälligt angiven grund torde medföra betydande svårigheter för svaranden att identifiera kravet. Det förhållandet att en förfallodag angetts förändrar enligt min mening inte saken. Anges inte grunden på ett mera preciserat sätt finns det också en uppenbar risk att det i efterhand kommer att vara omöjligt att fastställa omfattningen av utslagets rättskraft. Följden kan då bli att samma sak prövas mer än en gång och att

flera verkställbara avgöranden kan komma att föreligga beträffande samma fordran. 1998/99:JO1

Mot bakgrund av det sagda anser jag att sökanden borde ha getts tillfälle att komplettera ansökningsen, och att den i sitt ursprungliga skick inte borde ha lagts till grund för kronofogdemyndighetens fortsatta handläggning av målet.

Sedan svaranden bestritt målet och detta på sökandens begäran överlämnats till tingsrätten för avgörande har rätten utfärdat en dom i förenklad form, där ansökan om betalningsföreläggande fogats som bilaga till domen. Eftersom kändens talan bifallits på grund av svarandens medgivande har det, enligt vad som föreskrivs i 17 kap. 8 § RB, inte förelegat något hinder mot att utfärda en sådan dom. En dom som utfärdas i förenklad form måste dock liksom tvistemålsdomar i allmänhet ange grunden för käromålet, jfr 17 kap. 7 § RB. Syftet med detta är självfallet att det av domen skall framgå vad som blivit prövat och avgjort genom den. Att grunden framgår av en till domen såsom bilaga fogad ansökan om betalningsföreläggande är naturligtvis i och för sig tillräckligt (JO 1977/78 s. 122 och Fitger, Rättegångsbalken, Del 1 s. 17:27). För att nämnda syfte med angivande av grunden skall uppfyllas förutsätter ett sådant förfarande dock att grunden angetts på ett godtagbart sätt. Enligt vad jag ovan anfört anser jag inte att så varit fallet här. Tingsrätten borde därför i domen ha lämnat en utförligare redogörelse för de omständigheter som kändens åberopat som grund för sitt yrkande.

I anmälan har även ifrågasatts kronofogdemyndighetens bedömning beträffande frågan om svaranden på grund av laga förfall varit förhindrad att i rätt tid svara på betalningsföreläggandet. Detta är en bedömningsfråga som det i första hand ankommer på kronofogdemyndigheten att avgöra. Det som kronofogdemyndigheten anfört i denna del föranleder ingen annan kommentar från min sida än att jag vill påpeka att det i proposition 1989/90:85, Ny summarisk process, s. 118, anges att tiden inom vilken svaranden skall yttra sig över ansökningsen kan förlängas av kronofogdemyndigheten, om svaranden begär det inom den förelagda tiden och kan åberopa godtagbara skäl för sin begäran.

Beträffande tingsrättens handläggning har jag samrått med chefsJO Claes Eklundh, som har tillsyn över de allmänna domstolarna.

Val av delgivningsform i mål om betalningsföreläggande

(Dnr 2010-1997)

I en anmälan klagade A.H. på att Kronofogdemyndigheten i Malmö anlitat stämningsman för att delge henne en ansökan om betalningsföreläggande.

I ett från kronofogdemyndigheten inhämtat yttrande anfördes bl.a. följande.

Av anmälan framgår att A.H. under 1994 delgivits med stämningsman. Mot dessa delgivningar har A.H. ingen erinran. Av kronofogdemyndighetens register framgår att A.H. i två mål delgivits med stämningsman den 6 december 1994. Kronofogdemyndigheten utgår ifrån att det är dessa mål, som A.H. avser.

Mot bakgrund av denna tidigare erfarenhet av delgivning med A.H. beslöt kronofogdemyndigheten i ett mål (mål nr 12-20403-95), som inkom den 2 maj 1995, att delgivning direkt skulle ske med stämningsman. A.H. kunde delges först efter beslut enligt 15 § 2 st 2 p delgivningslagen. 1998/99:JO1

Vid val av delgivningsform ingår som ett kriterium kronofogdemyndighetens tidigare erfarenhet av delgivning med svaranden. Om inte någon ny kunskap om svaranden förelåg tillämpade kronofogdemyndigheten vid denna tid den rutinen att beslut om direkt delgivning med stämningsman meddelades, om svaranden under de senaste månaderna (upp till högst 6 månader) delgivits med stämningsman.

Kronofogdemyndighetens tidigare erfarenhet av delgivning med A.H. motiverade valet av direkt stämningmannadelgivning. Svårigheten att delge A.H. i det aktuella målet styrker riktigheten av beslutet.

Kronofogdemyndigheten sänder numera som regel föreläggande i lösbrev med begäran om mottagningserkännande. Antalet beslut om direkt stämningmannadelgivning har efter denna ändring minskat.

A.H. kommenterade remissvaret.

I sitt den 14 maj 1998 meddelade beslut anförde *JO Pennlöv* följande.

Rättslig reglering

Enligt 29 § lagen (1990:746) om betalningsföreläggande och handräckning – här BfL – skall förelägget tillsammans med en kopia av ansökningshandlingarna delges svaranden i enlighet med vad som i rättegångsbalken gäller för delgivning av stämning i tvistemål. Kungörelsedelgivning får dock inte användas i mål om betalningsföreläggande eller vanlig handräckning.

Enligt 3 § första stycket delgivningslagen (1970:428) ombesörjer myndigheten delgivningen genom att sända handlingen till den sökta, varvid som bevis att denne har mottagit försändelsen begärs delgivningskvitto eller mottagningsbevis (*ordinär delgivning*). Ordinär delgivning kan också ske genom förenklad delgivning enligt 3 a § eller genom särskild delgivning med aktiebolag enligt 9 § tredje stycket. Om det finns anledning anta att delgivningskvitto eller mottagningsbevis ej kommer att lämnas eller ej kommer att erhållas i tid, får enligt paragrafens andra stycke myndighet som regeringen bestämmer – bl.a. kronofogdemyndigheterna, se 4 § delgivningsförordningen (1979:101) och bilagan till förordningen – ombesörja att handlingen överlämnas till den sökta i särskild ordning genom postbefordringsföretag som regeringen bestämmer – Posten Aktiebolag – (*särskild postdelgivning*). När det är lämpligt, får en myndighet enligt tredje stycket delge kallelser, meddelanden och andra handlingar, som inte är omfattande eller annars av svårtillgängligt innehåll, genom att innehållet läses upp vid telefonsamtal med den sökta och handlingen därefter sänds till denne med post (*telefondelgivning*). Sådan delgivning får inte avse stämningansökningar eller andra handlingar genom vilka förfarandet vid myndigheten inleds. Kan delgivning inte ske enligt första–tredje styckena, får enligt paragrafens fjärde stycke delgivning ske genom stämningsman eller annan, vars intyg enligt 24

§ första stycket delgivningslagen utgör fullt bevis om delgivning – bl.a. 1998/99:JO1
kronofogde och exekutiv tjänsteman vid kronofogdemyndighet –
(*stämningmannadelgivning*).

Bedömning

En myndighet skall sträva efter att använda delgivningssätt som medför så ringa olägenhet och kostnad som möjligt såväl för myndigheten som för den som skall delges, se 1 § delgivningsförordningen (1979:101).

Ett krav för att stämningmannadelgivning skall få tillgripas är – som framgått – enligt 3 § fjärde stycket delgivningslagen att delgivning inte *kan* ske enligt första–tredje styckena i paragrafen. Frågan är om detta innebär att de andra delgivningsformerna skall resultatlost ha prövats för att stämningssman skall kunna anlitas i det enskilda fallet.

I förarbetena till delgivningslagen – prop. 1970:13 – uttalade departementschefen bl.a. följande (s. 98 f.).

Uppenbarligen har man – – – att räkna med fall där man inte kan förvänta att adressaten skall vara villig att medverka till att ordinär delgivning genomförs genom att skicka tillbaka ett delgivningserkännande eller genom att uppsöka en postanstalt för att kvittera ut en rekommenderad försändelse. Detta gäller framför allt, om adressaten kan vinna tid genom att fördröja delgivningen eller om han helt enkelt inte bryr sig om det pågående ärendet. Ordinär delgivning är inte heller lämplig i mycket brådskande delgivningsfall, t.ex. när preskription är nära förestående eller när förhandling eller förhör skall äga rum med kort varsel. Om ordinär delgivning sålunda bedöms som utsiktslös eller om delgivningen har misslyckats därför att adressaten inte vill medverka genom att skicka tillbaka delgivningserkännande eller kvittera mottagningsbevis, måste det finnas möjlighet att anlita andra delgivningsförfaranden. Enligt departementspromemorian skall i sådana fall kunna ifrågakomma särskild postdelgivning, eller – i sista hand – stämningmannadelgivning.

Vad först beträffar särskild postdelgivning har från flera håll uttryckts tillfredsställelse över att den föreslås få utbredd användning. Även jag finner det lämpligt att denna delgivningsform tillgrips när ordinär delgivning påräknas ej leda till resultat. Som poststyrelsen har framhållit torde den ökande användning av särskild postdelgivning som blir följd av att den får tillämpas både av domstolar och av vissa andra myndigheter inte behöva medföra olägenheter, eftersom ordinär delgivning bör kunna användas i ett stort antal av de fall där man nu använder de mera kvalificerade delgivningsformerna. Jag vill i detta sammanhang understryka vikten av att myndigheterna inte onödigtvis använder de kvalificerade delgivningsformerna när ordinär delgivning är möjlig.

— — —

Om ordinär delgivning har misslyckats eller bedöms vara utsiktslös och särskild postdelgivning inte kan äga rum, återstår ingen annan delgivningsform än stämningmannadelgivning.

I specialmotiveringen till 3 § delgivningslagen (s. 124 i propositionen) anförde föredragande statsrådet bl.a. följande.

Om ordinär delgivning inte kan genomföras eller på förhand kan anses utsiktslös, innebär förslaget att myndigheten skall anlita postverket som ombesörjer att handlingen lämnas till den sökta i särskild ordning. Detta förfarande kallas nu postdelgivning och i förslaget särskild postdelgivning. Jag

vill framhålla vikten av att myndighetens bedömning att en ordinär delgivning är utsiktslös verkligen föregås av en noggrann prövning. 1998/99:JO1

Om särskild postdelgivning inte är möjlig eller om försök med särskild postdelgivning har misslyckats eller om sådan delgivning av något skäl inte bör försökas, återstår att delge genom stämningsman eller annan vars intyg är fullt bevis om att delgivning har skett.

Vid valet av delgivningsform måste myndigheten beakta inte bara effektiviteten utan också hänsynen till den enskilde samt kostnadsfrågorna. Självfallet bör inte stämningsmanorganisationen heller belastas i onödan. Ordalydelsen i 3 § fjärde stycket delgivningslagen innebär emellertid inte att det är något oeftergivligt villkor att ordinär delgivning och särskild postdelgivning har prövats och misslyckats innan stämningsmannadelgivning får tillgripas. I vissa situationer måste myndigheten redan på förhand kunna utgå från att enklare delgivningsformer är utsiktslösa. Om myndigheten således på goda grunder, men utan att ordinär delgivning eller särskild postdelgivning prövats, bedömer att delgivning inte kan ske med anlitande av något av dessa delgivningssätt, får myndigheten anlita stämningsman (jfr prop. 1978/79:11 s. 30).

I samband med min inspektion den 3–5 mars 1998 av Kronofogdemyndigheten i Kalmar (dnr 842-1998) noterade jag i fråga om delgivning enligt BfL att postdelgivning inte användes så ofta som vore önskvärt. Från kronofogdemyndighetens sida upplystes att det var svårt att i någon större utsträckning använda särskild postdelgivning inom ramen för myndighetens datasystem, vilket medförde att föreläggandena måste skrivas manuellt i dessa fall. Jag anförde i denna del att det följer av 3 § delgivningslagen att stämningsmannadelgivning får ske först sedan det konstaterats att delgivning inte kan ske på ordinarie sätt eller genom särskild postdelgivning. Även ekonomiska hänsyn talar för att billigare delgivningssätt bör användas i första hand.

I remissvaret har kronofogdemyndigheten inte gjort några uttalanden som antyder att myndigheten övervägt möjligheten att anlita *särskild postdelgivning* för att delge A.H., varken i det ifrågavarande målet avseende betalningsföreläggande eller de tidigare mål där stämningsman hade anlåtats. Ej heller tycks en sådan prövning ha ingått i myndighetens rutiner. Kronofogdemyndigheten hör dock, som ovan anförts, till de myndigheter som enligt 4 § delgivningsförordningen och bilagan till nämnda förordning får anlita Posten Aktiebolag för särskild postdelgivning. Enligt min mening skall detta förfarande – i likhet med ordinär delgivning – prövas eller på goda grunder befinnas utsiktslöst innan stämningsmannadelgivning anlitas. Myndigheten förefaller i och för sig ha övervägt om det var möjligt att anlita ordinär delgivning och därvid funnit att det inte kunde ske, varför stämningsmannadelgivning tillgripits. Jag anser dock, som redan framgått, att myndigheten också borde ha övervägt möjligheten att anlita särskild postdelgivning. Därmed inte sagt att inte resultatet av en sådan prövning kunde ha blivit detsamma, dvs. att stämningsman likväl skulle ha anlåtats.

Kronofogdemyndigheten har uppgett att den numera som regel sänder 1998/99:JO1 föreläggande i lösbrev med begäran om mottagningserkännande samt att antalet beslut om direkt stämmingsmannadelgivning efter denna ändring har minskat. Detta är i och för sig positivt. Särskild postdelgivning bör dock enligt min mening rutinmässigt prövas eller i det enskilda fallet bedömas som utsiktslös innan stämmingsmannadelgivning tillgrips.

Jag sänder en kopia av detta beslut till Riksskatteverket i dess egenskap av chefsmyndighet inom exekutionsväsendet och central förvaltningsmyndighet för frågor om bl.a. verkställighet enligt utsökningsbalken samt betalningsföreläggande och handräckning.

Val av form för överbringande av underrättelse enligt 6 kap. 16 § utsökningsförordningen

(Dnr 375-1997)

Anmälan m.m.

En bostadsrätt tillhörande A-G.A. utmättes av Kronofogdemyndigheten i Umeå den 7 september 1995 för betalning av en fordran mot hennes make, V.A. I anmälan till JO klagade V.A. bl.a. på att kronofogdemyndigheten inte underrättat A-G.A. vare sig om utmätningen eller om försäljningen av bostadsrätten.

I ett inhämtat yttrande anförde kronofogdemyndigheten följande i fråga om underrättelse om utmätningen.

V.A. och A-G.A. är gifta. V.A. är folkbokförd på den adress där han bedriver tryckeriverksamhet nämligen Sandviksgatan 50 i Luleå. Lokalen består av ett stort rum och används endast till näringsverksamhet. Hustrun A-G.A. är folkbokförd på adressen Skomakargatan 12 i Luleå, som utgör makarnas gemensamma bostad.

Av 6 kap. 16 § utsökningsförordningen framgår bl.a. att om en utmätning gjort intrång i tredje mans rätt skall denne skriftligen underrättas om utmätningen och om vad han skall iaktta, om han vill erhålla rättelse enligt 4 kap. 33 § utsökningsbalken eller överklaga utmättningsbeslutet. V.A. delgavs utmätningen av bostadsrätten den 13 september 1995, varvid han bl.a. invände att bostadsrätten tillhör hustrun. Underrättelse enligt 6 kap. 16 § utsökningsförordningen sänds normalt till tredje man i lösbrev men i detta fall har underrättelsen sänts den 15 september 1995 i rekommenderat brev med mottagningsbevis till hustrun på adressen Skomakargatan 12 i Luleå. Brevet löstes inte ut inom föreskriven tid utan sändes åter till kronofogdemyndigheten den 17 oktober 1995. Brevet har därefter sorterats in i akten. På grund av att Luleå tingsrätt den 1 november 1995 meddelade inhibition i målet vidtogs ingen ytterligare åtgärd för att underrätta A-G.A. om utmätningen. A-G.A. torde ändå haft kännedom om att bostadsrätten utmätts först och främst genom sin make och även genom att hon åtminstone i tingsrätten beretts tillfälle att yttra sig i samband med att utmätningen överklagats.

V.A. kommenterade remissvaret.

I sitt den 17 april 1998 meddelade beslut anförde *JO Pennlöv* följande i fråga om kronofogdemyndighetens skyldighet att lämna underrättelse till tredje man om utmätning.

Av 6 kap. 16 § utsökningsförordningen (1981:981), UF, framgår att om det kan antas att utmätt egendom tillhör någon annan än gäldenären eller att utmätningen på annat sätt har gjort intrång i tredje mans rätt, skall denne skriftligen underrättas om utmätningen och om vad han skall iaktta, om han vill erhålla rättelse enligt 4 kap. 33 § utsökningsbalken eller överklaga utmättningsbeslutet. Några närmare föreskrifter om sådan underrättelse finns inte. Det torde normalt vara tillräckligt att underrättelsen skickas i lösbrev till tredje mannens kända adress, se 4 kap. 4 § första stycket UF. Av samma stycke framgår dock att delgivning av underrättelser från kronofogdemyndigheten skall ske även i andra fall än då det är särskilt föreskrivet, om det är av betydelse för det fortsatta förfarandet.

Av utredningen framgår att kronofogdemyndigheten den 15 september 1995 sände en underrättelse om utmätning till A-G.A. i rekommenderat brev med mottagningsbevis på hennes kända adress. Brevet löstes dock inte ut utan återkom till kronofogdemyndigheten, varefter det sorterades in i akten utan vidare åtgärder.

Kronofogdemyndigheten tycks i detta fall inledningsvis ha gjort den bedömningen att det var av betydelse för det fortsatta förfarandet att underrättelsen delgavs A-G.A. Myndigheten har därför skickat underrättelsen i rekommenderat brev med begäran om mottagningsbevis (se 3 § andra stycket delgivningsförordningen [1979:101]). Myndigheten borde därför, när brevet med underrättelsen kom tillbaka, antingen ha fortsatt med ytterligare delgivningsförsök eller, efter ett nytt övervägande om behovet av delgivning, i stället ha sänt underrättelsen i lösbrev till A-G.A. Kronofogdemyndigheten kan därför inte undgå kritik för att inga ytterligare åtgärder vidtogs för att tillställa A-G.A. underrättelsen. Vad kronofogdemyndigheten anført om att hon ändå torde ha haft kännedom om utmätningen föranleder ingen annan bedömning. — — —

Kommunicering inför beslut om ändring av utmätning av lön

(Dnr 842-1998)

Vid en inspektion den 3–5 mars 1998 av Kronofogdemyndigheten i Kalmar, kronokontoren i Kalmar och Växjö, granskade *JO Pennlöv* bl.a. akter i mål avseende löneexekution. I denna del lät han i inspektionsprotokollet anteckna följande.

Enligt 7 kap. 10 § första stycket utsökningsbalken skall ett beslut om utmätning ändras om det finns anledning till det. Innan en ändring som är till nackdel för gäldenären beslutas, skall denne ges tillfälle att yttra sig, om det inte är uppenbart obehövt. Sådant tillfälle behöver inte heller ges, om beslutet inte kan uppskjutas.

En typsituation då kommunikation inför ett nackdelsbeslut normalt torde vara uppenbart obehövt, är då gäldenären själv lämnat den uppgift som föranleder ändring av utmättningsbeslutet.

Det framgår att kronofogdemyndigheten i flertalet av de granskade fallen har fattat beslut som är till gäldenärens nackdel utan att dessförinnan ha berett denne tillfälle att yttra sig. Som exempel kan nämnas ett fall där gäldenärens förbehållsbelopp sänktes sedan kronofogdemyndigheten från försäkringskassan hade inhämtat uppgift om att gäldenären uppbar sidoinkomst i form av arbetsskadelivränta. I ett senare beslut i samma mål höjdes utmättningsbeloppet sedan försäkringskassan hade lämnat den upplysningen att gäldenärens underhållsskyldighet hade minskat. I ett annat mål hade kronofogdemyndigheten inhämtat en uppgift om att gäldenärens sambo hade inkomster som tidigare inte hade räknats in. Detta föranledde sänkning av förbehållsbeloppet och höjning av utmättningsbeloppet. Såvitt framgår av akten var det inte gäldenären själv som hade lämnat upplysningarna i fråga.

I ett fall [...] noterades följande. Gäldenären hade i utmättningsmålet hemställt att en hyresskuld skulle inräknas i hans förbehållsbelopp. I skrivelse daterad den 13 februari 1997 och rubricerad "HYRESSKULD" anförde kronofogdemyndigheten följande: "Då hyresskulden uppstått under pågående löneutmätning varvid Ni redan förbehållits hyreskostnaden, och då inget hot om avhysning för närvarande föreligger beaktas ej hyresskulden i den löneexekutiva beräkningen." Skrivelsen avslutas "Med vänlig hälsning" och saknar överklagandehänvisning.

JO anförde härom att skrivelsen, som innefattar ett avslag på en gäldenärens begäran om höjning av förbehållsbeloppet, borde ha försetts med en överklagandehänvisning (2 kap. 18 § andra stycket samt 18 kap. 2 § och 7 § första stycket utsökningsbalken).

Såvitt kan utläsas av de akter som granskats är det endast i de fall där gäldenären besökt kronofogdemyndigheten och själv lämnat uppgifter som kravet i 7 kap. 10 § första stycket utsökningsbalken på kommunikation före ändringsbeslut till gäldenärens nackdel kan sägas vara uppfyllt. Enligt vad som inhämtades under granskningen vid Växjökontoret är också myndighetens rutin sådan att ändring görs mot bakgrund av uppgifter som kronofogdemyndigheten inhämtat. Om gäldenären därefter hör av sig med ytterligare uppgifter fattas ett nytt ändringsbeslut.

I ett ytterligare exempel på hur målen handläggs fanns ett tidigare beslut från 1996. Ändring beslutades i februari 1998, varvid förbehållsbeloppet och utmättningsbeloppet fastställdes till vissa belopp. Det framgår av akten att det var fråga om ändrade förhållanden och att uppgifter hämtats in från försäkringskassan. Enligt en anteckning på "arbetskopia av ändringsbeslut" har gäldenären underrättats per telefon – men det framgår inte om detta skett före eller efter beslutet. Troligen har det väl skett efter; om det skett före beslutet finns ingen svarstid angiven.

I ett mål hade efter löneutredning en ny beräkning gjorts. Resultatet av denna beräkning, dvs. föreslagen ändring av förbehålls- och utmättningsbelopp, kommunicerades med gäldenären i november 1997 med en svarstid om tio dagar. De uppgifter som låg till grund för beräkningen togs emellertid, såvitt framgår, inte med i kommunikationsskrivelsen, vilket hade varit lämpligt.

Fråga om tillsynsmyndighet i konkurser på ett tillfredsställande sätt fullföljt sin uppgift att tillse att en konkurs handlagts effektivt och avslutats inom rimlig tid 1998/99:JO1

(Dnr 3756-1996)

I en anmälan till JO anförde L.F. att tillsynsmyndigheten i konkurser (TSM) vid dåvarande Kronofogdemyndigheten i Södermanlands län brustit i sin tillsyn över förvaltningen av en konkurs gällande ett aktiebolag. Bl.a. hade konkursförvaltaren lämnat in konkursbouppteckningen och halvårsberättelserna för sent. Berättelserna hade dessutom varit ofullständiga och missvisande. Enligt L.F:s uppfattning borde TSM genom bokföringen i konkursen ha uppmärksammat att det inte förekom någon aktivitet. TSM borde dessutom haft invändningar mot det alltför höga arvode som yrkats i kostnadsräkningen.

TSM:s akt i konkursen lånades in till JO och granskades. Av akten framgick bl.a. att Stallarholmens Plåtslageri & Ventilation AB försattes i konkurs den 17 februari 1992. Till förvaltare förordnades advokaten Staffan Fjellström. Slutredovisning och utdelningsförslag lämnades i januari 1995 och konkursen avslutades i april 1995. Vidare inhämtades Eskilstuna tingsrätts dom angående klander av slutredovisningen samt samma tingsrätts och Svea hovrätts beslut angående arvode till konkursförvaltaren. Ärendet remitterades därefter till TSM för yttrande. Det inkomna remissvaret kommenterades av L.F.

Av Eskilstuna tingsrätts dom den 15 juli 1996 angående klander av slutredovisningen och skadestånd framgår att konkursförvaltaren förpliktats att till Stallarholmens Plåtslageri & Ventilation Aktiebolag i konkurs utge 52 403 kr jämte ränta. Grunden för detta är att tingsrätten funnit att förvaltaren vid utövandet av sitt uppdrag varit oaktsam i vissa delar, nämligen beträffande ett för sent lämnat förskottslyft, dröjsmål med avslutande av konkursen och underlåtenhet att göra vissa medel räntebärande. Domen har överklagats men hade vid tiden för JO:s beslut ännu inte prövats av hovrätten.

I sitt beslut angående arvode till konkursförvaltaren ändrade Svea hovrätt tingsrättens beslut att fastställa arvodet till begärda 200 500 kr jämte moms och bestämde förvaltararvodet till 165 000 kr jämte moms. Svea hovrätt fann i beslutet att förvaltaren brustit i omsorg vid uppdragets utförande, bl.a. genom att lämna in konkursbouppteckningen en vecka för sent, lämna den första halvårsberättelsen för sent liksom även förvaltarberättelsen trots att anstånd hade beviljats. Beträffande frågan om dröjsmål med konkursens avslutande har hovrätten anfört följande.

Som orsak till att konkursen inte avslutats har i halvårsberättelserna genomgående angivits fortsatt arbete med utestående fordringar. Av halvårsredovisningarna framgår att det från och med år 1993 inte inflöt några betalningar på utestående fordringar. Med hänsyn därtill och till det obetydliga belopp som boet erhöll vid försäljningen av fordringarna kan det med skäl ifrågasättas om inte konkursen hade kunnat och bort avslutas tidigare. Om andra orsaker fanns till att konkursen inte avslutades tidigare, som garantiåtaganden, försenad betalning för de sålda fordringarna, borde Staffan Fjellström ha redovisat dessa i halvårsberättelserna.

Högsta domstolen har i beslut den 12 juni 1997 vägrat prövningstillstånd. 1998/99:JO1

I sitt den 15 oktober 1997 meddelade beslut anförde *JO Pennlöv* i bedömningsdelen följande.

JO skall enligt de regler som gäller för JO:s verksamhet normalt inte utreda händelser eller förhållanden som ligger mer än två år tillbaka i tiden om det inte finns särskilda skäl för det. Den i detta ärende aktuella konkursen påbörjades under år 1992 men den avslutades inte förrän år 1995, och det är därför naturligt att jag granskar TSM:s tillsyn under hela den tid konkursen pågick.

Enligt 7 kap. 27 § konkurslagen skall TSM övervaka att förvaltningen av konkurser bedrivs på ett ändamålsenligt sätt i överensstämmelse med konkurslagen och andra författningar. TSM skall därvid särskilt se till att avvecklingen av konkurserna inte fördröjs i onödan.

Att tillse att konkurser handläggs effektivt och kan avslutas inom rimlig tid är en av TSM:s viktigaste uppgifter. En förutsättning för denna kontroll är att TSM har tillgång till och kan granska de berättelser som konkurslagen ålägger förvaltaren att avge, närmast berättelser enligt 7 kap. 15 § konkurslagen (förvaltarberättelse) och 7 kap. 20 § konkurslagen (halvårsberättelse). Genom denna granskning får TSM ett underlag för att bedöma hur ansvarsfullt och effektivt en konkurs drivs, till exempel vad gäller frågan om konkursens avslutande fördröjs i onödan. Granskningen kan också bilda underlag inför den kommande bedömningen av förvaltarens arvodesanspråk.

Enligt 7 kap. 15 § konkurslagen skall förvaltarberättelse ges in snarast och senast sex månader från konkursbeslutet. Om en konkurs inte är avslutad då sex månader har förflutit efter edgångssammanträdet, skall förvaltaren, enligt 7 kap. 20 § konkurslagen, inom en månad därefter till TSM avlämna en berättelse, i vilken bl.a. alla de åtgärder som har vidtagits för att avsluta konkursen skall anges noggrant. Enligt andra stycket i samma regel skall förvaltaren senare under konkursen inom en månad från utgången av varje sexmånadersperiod avge en sådan berättelse för den senaste perioden (halvårsberättelser).

Av handlingarna i det nu aktuella ärendet framgår att det uppstod flera månaders dröjsmål med inlämnandet av förvaltarberättelsen. TSM påminde förvaltaren omedelbart efter tidsfristens slut och därefter ännu en gång. De två första, utav fem, halvårsberättelserna lämnades in en och en halv månad för sent. TSM tillställde förvaltaren en påminnelse beträffande den andra berättelsen. Övriga berättelser kom in omkring tio dagar för sent.

Trots att samtliga berättelser således lämnades in för sent anser jag, mot bakgrund av att påminnelser gjordes i flertalet fall, att det inte finns tillräcklig anledning att kritisera TSM för dess övervakning av konkursen i denna del.

Jag anser däremot att det finns anledning att ifrågasätta om TSM på ett tillfredsställande sätt fullföljt sin uppgift att tillse att konkursen handlagts effektivt och avslutats inom rimlig tid. Som Svea hovrätt funnit i det ovan nämnda beslutet har i halvårsberättelserna, som för övrigt enligt min mening endast med viss tvekan kan anses uppfylla de krav som i konkurslagen ställs på sådana berättelser, genomgående angetts fortsatt arbete med utestående fordringar. Från och med år 1993 synes dock inte ha flutit in några

betalningar på utestående fordringar. Såvitt framgår har TSM inte vidtagit några åtgärder för att förvissa sig om att konkursen inte fördröjts i onödan. Det går inte att i efterhand och med endast de handlingar som nu funnits tillgängliga bedöma om det varit möjligt att avsluta konkursen tidigare. Jag anser dock att de mycket knapphändiga uppgifterna i halvårsberättelserna, jämte de fakta som kunnat utläsas av bifogad redovisning, borde ha föranlett TSM att kontrollera om konkursen handlades på ett så effektivt sätt som möjligt. TSM kan inte undgå kritik för sin underlåtenhet i detta avseende.

Konkursförvaltarens arvodesanspråk har varit föremål för prövning i domstol. Med hänsyn till domstolarnas grundlagsstadgade självständighet är JO särskilt återhållsam med uttalanden i sakfrågor som varit föremål för prövning i domstol. Det som anförts i anmälan i denna del föranleder därför endast den kommentaren från min sida att en förvaltarens oförmåga att uppfylla de krav som i olika hänseenden ställs upp i konkurslagen naturligtvis kan påverka TSM:s bedömning av ställda arvodesanspråk.

Tillsynsmyndighets åtgärder för att förmå en konkursförvaltare att inge förvaltarberättelse och halvårsberättelser

(Dnr 2057-1997 och 2182-1997)

I en anmälan till JO framställde Sven Lindblom klagomål i ett antal avseenden mot Kronofogdemyndigheten i Härnösand, tillsynsmyndigheten i konkurser, för dess tillsyn över två konkurser avseende makarna G. och L.O. Bl.a. anförde Sven Lindblom att myndigheten inte hade reagerat mot att konkursförvaltaren, advokaten Gunnar Bodén, inte hade ingivit berättelser enligt 7 kap. 20 § konkurslagen, s.k. halvårsberättelser.

Sedan tillsynsmyndighetens akt granskats hos JO remitterades anmälan till kronofogdemyndigheten för yttrande avseende frågan om tillsynsmyndigheten vidtagit tillräckliga åtgärder för att förmå konkursförvaltaren att i rätt tid komma in med förvaltarberättelse och halvårsberättelser. I remissvar har kronofogdemyndigheten, regionkronodirektören Börje Angerud, med hänvisning till ett av kronofogden Solveig Östbye upprättat yttrande, anført följande.

Det är i och för sig allvarligt att förvaltaren avsevärt försenats vad gäller skyldigheten att avlämna nämnda berättelser. TSM har också reagerat mot detta upprepade gånger. Även om viss redovisning skett har förvaltarens skyldigheter inte fullt ut uppfyllts.

Fråga är sålunda om TSM bort vidtaga ytterligare åtgärder för att föreskrivna redovisningstider skall hållas. Den åtgärd som närmast kan komma ifråga skulle i så fall vara att enl 7 kap. 5 § konkurslagen hos rätten begära förvaltarens entledigande. Konkursdomstolen har så sent som den 30 maj 1997 prövat frågan på begäran av makarna O. dock utan att bifalla denna begäran. I prövningen ingick också upplysningen om de försenade redovisningarna ---.

Som framgår av handlingarna i ärendet är de båda konkurserna ovanligt snåriga att hantera för konkursförvaltaren, inte minst till följd av makarna O:s eget agerande. Både TSM och kronofogdemyndigheten såsom borgenårsrepresentant för staten har haft många och långa kontakter med

konkursförvaltaren i olika angelägenheter. Man kan utan vidare påstå att TSM erhållit ovanligt god information och insyn i hanteringen trots att de lagenliga redovisningarna inte har uppfyllts. Det finns också en allmän uppfattning att förvaltaren skött konkurshandläggningen på ett resolut och effektivt sätt trots alla de formella och praktiska svårigheter som uppkommit under konkursen. Det har inte heller funnits anledning att rikta kritik mot den avgivna redovisningen. Att förseningarna skulle dölja begångna oegentligheter tillbakavisas bestämt.

1998/99:JO1

Dessa förhållanden förtar en stor del av den kritik man fortfarande kan rikta mot förvaltaren med anledning av att berättelserna är starkt försenade. I vart fall har TSM inte ansett försummelsena vara så allvarliga att ytterligare åtgärder än påminnelser behövt vidtagas. Jag delar den bedömningen.

Sven Lindblom kommenterade remissvaret.

I sitt beslut den 23 februari 1998 anförde *JO Pennlöv* följande, såvitt här är av intresse.

Som kronofogdemyndigheten anført i remissvaret har frågan om konkursförvaltarens entledigande prövats av domstol. JO brukar inte ta ställning till om ett beslut som en domstol eller annan myndighet fattat är riktigt i sak. Jag har inte funnit skäl att frånga den regeln i det förevarande fallet. Jag vill också klargöra att konkursförvaltaren endast i en här inte aktuell undantagssituation står under JO:s tillsyn.

Med de begränsningar som nu angetts går jag in på frågan huruvida tillsynsmyndigheten, TSM, vidtagit tillräckliga åtgärder för att förmå konkursförvaltaren att avge förvaltarberättelse och halvårsberättelser.

Konkurserna inleddes den 30 juni 1995. Edgångssammanträde hölls den 23 augusti 1995. Av 7 kap. 15 § konkurslagen följer att förvaltarberättelse borde ha ingetts senast den 31 december 1995. Det bör också noteras att utgångspunkten i lagrummet är att förvaltarberättelsen skall inges *snarast*. Förvaltarberättelse hade ännu i juni 1997 inte ingetts. Kronofogdemyndigheten har förklarat detta med att konkurserna är "ovanligt snåriga att hantera för konkursförvaltaren" samt tillagt att TSM genom löpande kontakter med konkursförvaltaren "erhållit ovanligt god information och insyn i hanteringen trots att de lagenliga redovisningarna inte har uppfyllts" samt att det inte funnits anledning att rikta kritik mot den avgivna redovisningen.

Jag ifrågasätter inte kronofogdemyndighetens bedömning av de aktuella konkursernas komplexitet eller att TSM ansett sig ha fått god information och insyn i konkurserna. TSM har också vid ett flertal tillfällen påmint förvaltaren om att förvaltarberättelse måste inges. Förvaltarberättelsen är emellertid inte en fråga enbart för TSM. Den skall skickas inte bara till TSM utan även till rätten och varje borgenär som begär det. Enligt 7 kap. 28 § andra stycket konkurslagen är TSM vidare skyldig att lämna upplysningar om boet och dess förvaltning också till bl.a. gäldenären. Jag anser att syftet med förvaltarberättelsens ingivande i rätt tid enligt 7 kap. 15 § konkurslagen knappast kan uppvägas av att TSM på annat sätt än genom just förvaltarberättelsen erhåller insyn i konkursförvaltningen.

Frågan är då vad TSM kan göra i en situation som den förevarande, där förvaltarberättelse och halvårsberättelser inte inges trots påminnelser.

Jag skall här återge uttalanden som jag gjort med anledning av en inspektion av tillsynsmyndigheten vid dåvarande Kronofogdemyndigheten i Norrbottens län (dnr 3945-1993). 1998/99:JO1

Enligt 7 kap. 27 § konkurslagen skall tillsynsmyndigheten, TSM, övervaka att förvaltningen av konkurser bedrivs på ett ändamålsenligt sätt i överensstämmelse med konkurslagen och andra författningar. TSM skall därvid särskilt se till att utvecklingen av konkurserna inte fördröjs i onödan. – Att tillse att konkurser handläggs effektivt och kan avslutas inom rimlig tid är en av TSM:s viktigaste uppgifter. En förutsättning för denna kontroll är att TSM har tillgång till och kan granska de berättelser som konkurslagen ålägger förvaltaren att avge, närmast berättelser enligt 7 kap. 15 § konkurslagen (förvaltarberättelse) och 7 kap. 20 § konkurslagen (halvårsberättelse). Genom denna granskning får TSM underlag för att bedöma hur ansvarsfullt och effektivt en konkurs drivs, till exempel vad gäller frågan om konkursens avslutande fördröjs i onödan. Granskningen kan också bilda underlag inför den kommande bedömningen av förvaltarens arvodesanspråk.

Om en förvaltare i beaktansvärd mån inte uppfyller sina åligganden, t.ex. på grund av stor arbetsbelastning, bör TSM medverka till att detta hinder undanröjs. Ifrågavarande förvaltare bör med andra ord inte tilldelas ytterligare förvaltaruppdrag, åtminstone inte för en tid. En förvaltares oförmåga att infria de krav som i olika hänseenden uppställs i konkurslagen bör naturligtvis även påverka TSM:s bedömning av ställda arvodesanspråk. Det bör enligt min mening inte heller komma i fråga att tillstyrka begäran om förskott om inte de i lagen föreskrivna kraven uppfyllts.

Vid inspektionen uttryckte jag också att jag fann det särskilt allvarligt att det bland de äldre, icke avslutade konkurserna fanns sådana som avsåg fysiska personer. Jag vill till detta lägga att en personlig konkurs innefattar en för den enskilde mycket ingripande begränsning av rättshandlingsförmågan. Det finns således anledning för varje tillsynsmyndighet att vara särskilt uppmärksam på förvaltningen av konkurser som avser fysiska personer.

Den yttersta åtgärden mot en konkursförvaltare som inte bedöms sköta sina åligganden är att begära att han entledigas. Ett sådant yrkande framställdes av makarna O. Av Örnsköldsviks tingsrätts protokoll den 30 maj 1997 med beslut med anledning av yrkandet framgår att TSM inte ansåg att det i målet hade kommit fram sådana omständigheter som gjorde konkursförvaltaren olämplig att kvarstå som förvaltare. Såvitt framgår av tingsrättens protokoll ingick inte frågan om den uteblivna förvaltarberättelsen i rättens bedömningsunderlag. TSM har tydligen inte ansett skäl föreligga att för egen del framställa ett yrkande om entledigande av förvaltaren. Detta är en bedömningsfråga som jag inte tar ställning till. Jag vill ändå inskjuta att det rent formellt inte finns något hinder för en tillsynsmyndighet att vid en senare tidpunkt framställa ett yrkande om entledigande av konkursförvaltaren även om tingsrätten en gång prövat frågan. Dessutom fäster tingsrätten rimligen stor vikt vid den inställning som vederbörande tillsynsmyndighet har i fråga om ett eventuellt entledigande. Det skall dock understrykas att tillsynsmyndigheten inte gjort något formellt fel genom att inte initiera eller understödja yrkandet om entledigande av förvaltaren.

Som framgår ovan får rätten, när det finns särskilda omständigheter, medge anstånd med avlämnandet av förvaltarberättelsen. Såvitt framgår av

remissvaret är tillsynsmyndigheten närmast inne på att det fanns skäl för ett sådant anstånd. Tillsynsmyndigheterna har i konkurslagen ålagts att övervaka att förvaltningen av konkurser bedrivs på ett ändamålsenligt sätt i överensstämmelse med lagen och andra författningar. Det stadgas även att förvaltarberättelse *skall* inges inom viss närmare angiven tid, såvida inte anstånd medgetts av rätten. Jag anser därför att TSM, om ingen annan åtgärd stod till buds, borde ha uppmanat konkursförvaltaren att hos rätten begära anstånd. Om förvaltaren inte följer en sådan uppmaning, bör TSM allvarligt överväga dennes lämplighet för såväl den aktuella som andra konkurser.

1998/99:JO1

Vad gäller halvårsberättelserna gör jag följande bedömning.

Som redan nämnts skall konkursförvaltaren enligt 7 kap. 20 § konkurslagen, om konkursen inte är avslutad då sex månader har förflutit efter edgångssammanträdet, inom en månad därefter till tillsynsmyndigheten avlämna s.k. halvårsberättelse samt senare under konkursen inom en månad från utgången av varje sexmånadersperiod.

Eftersom edgångssammanträde hölls den 23 augusti 1995 borde den första halvårsberättelsen ha ingetts senast den 23 mars 1996. I stället ingavs den – efter ett flertal påminnelser – i april 1997, dvs. mer än ett år för sent. De övriga halvårsberättelserna borde rätteligen ha getts in i sexmånadersintervaller räknat från det rättidiga avgivandet av den första halvårsberättelsen, dvs. den andra halvårsberättelsen borde ha getts in senast i september 1996 osv.

Någon formell möjlighet att lämna anstånd med ingivande av halvårsberättelser finns inte. Det kan sägas ligga i sakens natur, eftersom halvårsberättelsen särskilt syftar till att upplysa tillsynsmyndigheten och – direkt eller indirekt – andra intressenter om vilka åtgärder som vidtagits för att avsluta konkursen och – fr.o.m. den andra halvårsberättelsen – att ange orsakerna till att konkursen ännu inte avslutats.

Av utredningen framgår att tillsynsmyndigheten i september 1996 påminde förvaltaren om den första halvårsberättelsen, som sedermera ingavs den 3 april 1997. Några påminnelser med avseende på efterföljande halvårsberättelser har såvitt kommit fram inte gjorts.

Tillsynsmyndigheten förefaller vara av den meningen att den under konkursen löpande fått information angående konkursen och orsakerna till att den inte kunnat avslutas samt upplysningar om varför förvaltarberättelse och halvårsberättelser inte kunnat upprättas inom de frister som anges i konkurslagen. Detta är helt otillfredsställande. Tillsynsmyndigheten borde av förvaltaren ha begärt att få en halvårsberättelse på de uppgifter som fanns tillgängliga. Det måste också framhållas att konkursförvaltaren skall skicka en kopia av halvårsberättelsen till rätten.

Jag anser sammantaget att TSM borde ha tagit något initiativ för att förmå konkursförvaltaren att i vart fall begära anstånd med ingivande av förvaltarberättelse. Dessutom är det min uppfattning att TSM borde ha vidtagit betydligt kraftfullare åtgärder för att förmå förvaltaren att inge halvårsberättelser i tid. – – –

Omfattningen av den upplysningsskyldighet som enligt 7 kap. 28 § konkurslagen åvilar tillsynsmyndigheten i konkurser 1998/99:JO1

(Dnr 1117-1996)

I en anmälan till JO klagade C.F. på att dåvarande Kronofogdemyndigheten i Östergötlands län, tillsynsmyndigheten i konkurser, inte lämnat ut vissa handlingar till honom. Handlingarna avsåg två konkurser, varav den ena rörde ett aktiebolag medan den andra gällde honom själv.

Konkurserna handlades vid Norrköpings respektive Linköpings tingsrätter. Samma advokat förordnades som förvaltare i konkurserna.

Kronofogdemyndigheten i Östergötlands län (numera Kronofogdemyndigheten i Jönköping) yttrade sig efter remiss. C.F. kommenterade remissvaret.

Av utredningen framgick bl.a. följande. I skrivelser till konkursförvaltaren den 16 och den 17 januari 1995 begärde C.F. att i den egna konkursen och i aktiebolagets konkurs utfä "alla" handlingar inbegripet anbud, avtal, korrespondens och verifikationer. Härtill specificerade C.F. ett stort antal verifikationer. I skrivelse den 10 februari 1995 meddelade tillsynsmyndigheten att de ifrågavarande handlingarna var föremål för granskning av revisor och att förvaltaren därför för närvarande inte förfogade över handlingarna i fråga. I skrivelsen underrättades C.F. också om att tillsynsmyndigheten senare skulle komma att lämna ett "formellt besked" i fråga om i vilken omfattning en konkursgäldenär har rätt att ta del av konkursboets handlingar. På grund av en av C.F. hos Norrköpings tingsrätt gjord framställning om att utfä de begärda handlingarna beslutade tingsrätten den 17 februari 1995 att hänvisa honom till tillsynsmyndigheten, för att där framställa sitt yrkande att utfä vissa handlingar. Tingsrätten konstaterade därvid att det enligt 7 kap. 28 § konkurslagen förelåg skyldighet för tillsynsmyndigheten att på begäran lämna upplysningar om boet till rätten, borgenärer, granskningsmän eller gäldenären. Den 9 juni 1995 fick C.F. det "formella besked" som tillsynsmyndigheten hade förutskickat tidigare. Tillsynsmyndigheten anförde därvid bl.a. att de handlingar som finns i myndighetens konkursakter i princip alltid är tillgängliga för allmänheten, gäldenären inkluderad, men att tillsynsmyndighetens upplysningsskyldighet inte innebär att myndigheten skulle kunna förelägga förvaltaren att utge handlingar, samt att det i stället ankommer på förvaltaren att självständigt bedöma i vilken mån det är möjligt att utge handlingar till gäldenären. Tillsynsmyndigheten pekade också på möjligheten för en gäldenär att föra skadeståndstalan mot förvaltaren och att det därvid kan bli aktuellt att begära utfäende av vissa handlingar från konkursboet. Tillsynsmyndigheten uttalade vidare: "En allmänt utformad begäran att få ta del av alla handlingar i en konkurs i syfte att eventuellt någonstans finna en grund för talan om skadestånd kan inte anses vara tillräckligt."

I sitt den 16 juli 1997 meddelade beslut anförde *JO Pennlöv* i bedömningsdelen följande, såvitt här är av intresse.

Något om tryckfrihetsförordningens och sekretesslagens (1980:100) bestämmelser om utlämnande av allmänna handlingar m.m. 1998/99:JO1

Innan jag går in mera i detalj på frågan om tillsynsmyndigheten kan anses ha varit skyldig att bistå C.F. i enlighet med hans begäran, vill jag kommentera det förhållandet att tillsynsmyndigheten i ett den 14 mars 1996 daterat beslut, vari C.F:s framställan om utfående av handlingarna i fråga avslagits, uttalat att beslutet inte kan överklagas. Om beslutet skall anses fattat med stöd av konkurslagen är det enligt 7 kap. 29 § samma lag riktigt att det inte kunnat överklagas. Ser man tillsynsmyndighetens beslut som ett avslag på en begäran om utfående av allmänna handlingar skulle i stället sekretesslagens (1980:100) regler ha tillämpats. Enligt 8 kap. 19 § första stycket sekretesslagen gäller sekretess hos tillsynsmyndighet i konkurs för uppgift om enskilda affärs- eller driftsförhållanden, om det kan antas att den som uppgiften rör lider skada om uppgiften röjs. Utan hinder av sekretessen får uppgift lämnas till enskild enligt vad som föreskrivs i konkurslagen. Ett avslag på en begäran om utlämnande av allmänna handlingar kan överklagas enligt 15 kap. 7 § sekretesslagen.

Såsom tidigare nämnts har det för C.F. stått klart att de begärda handlingarna förvarades hos konkursförvaltaren och inte hos tillsynsmyndigheten. Såvitt framkommit rör det sig dessutom om handlingar (verifikationsmaterial, anbud, avtal m.m.) som typiskt sett skall omhändertas av konkursförvaltaren och förvaras av denne. Härtill kommer att en tillsynsmyndighet inte heller enligt reglerna om utlämnande av allmänna handlingar kan anses skyldig att inhämta handling som förvaras hos konkursförvaltaren. Bestämmelserna i tryckfrihetsförordningen bygger nämligen bl.a. på den förutsättningen att handlingen, för att betraktas som allmän, skall förvaras hos myndigheten, se 2 kap. 3 § tryckfrihetsförordningen och 15 kap. 6 § sekretesslagen. Regeringsrätten har visserligen i ett antal avgöranden utvidgat förvaringsbegreppet något. Det finns således exempel på att en myndighet ansetts skyldig att införda handlingar som förvarats hos enskilda rättssubjekt, se t.ex. RÅ 1989 ref. 29 och RÅ 1996 ref. 25. Den avgörande faktorn i rättsfallen har dock tydligen varit att det enskilda företaget mottagit och förvarat, eller i vart fall förvarat handlingarna för ifrågavarande myndighets räkning. Det kan knappast med fog hävdas att konkursförvaltaren förvarar handlingar för tillsynsmyndighetens räkning. Än mindre kan göras gällande att konkursförvaltaren innehar handlingen endast "som led i teknisk bearbetning eller teknisk lagring för annans räkning", se 2 kap. 10 § tryckfrihetsförordningen. Tillsynsmyndigheten kan enligt min mening således inte anses ha varit förvarande myndighet, vare sig i faktiskt eller juridiskt hänseende.

Under de omständigheter som är aktuella i fallet anser jag alltså att det primärt rör sig om tillsynsmyndighets i konkurslagen reglerade upplysnings-skyldighet gentemot bl.a. konkursgäldenär, och inte om myndighets handläggning av begäran om utfående av allmänna handlingar enligt tryckfrihetsförordningen och sekretesslagen. Principiellt gäller emellertid att varje myndighet är skyldig att ta ställning till en framställan om utfående av allmän handling oavsett om handlingen förvaras eller ens bör förvaras hos

myndigheten i fråga. Finns handlingen inte hos myndigheten föreligger således skyldighet för myndigheten att likväl fatta ett beslut i frågan och förse detta med en besvärshänvisning. Den enskilde har sedan möjlighet att – med den verkan det kan ha – överklaga beslutet. Jag vill här också betona att mitt ställningstagande – att tillsynsmyndigheten inte kan anses ha varit förvarande myndighet vare sig i faktiskt eller juridiskt hänseende – utgör en bedömning i en fråga som skulle ha kunnat aktualiseras hos förvaltningsdomstol, om C.F. trots innehållet i tillsynsmyndighetens beslut hade överklagat detta till kammarrätten enligt 15 kap. 7 § sekretesslagen. Jag anser sammantaget att en myndighet under omständigheter som de förevarande bör fatta (jämväl) ett beslut enligt bestämmelserna i 15 kap. sekretesslagen och underrätta den enskilde om möjligheten att överklaga beslutet. Med hänsyn främst till den rättsliga karaktären av den nu diskuterade frågan har jag inte funnit att det finns skäl att kritisera myndigheten för dess ställningstagande i fråga om möjligheten att överklaga beslutet att inte bistå C.F. med avseende på de av honom begärda handlingarna.

Tillsynsmyndighets upplysningsskyldighet enligt konkurslagen

Jag övergår nu till frågan om tillsynsmyndighetens i 7 kap. 28 § andra stycket konkurslagen föreskrivna upplysningsskyldighet kan anses innefatta även ett krav på att myndigheten – oavsett dess egen bedömning av behovet därav – på begäran av gäldenären (eller annan som tillhör den krets som anges i lagrummet) skall inhämta handlingar från konkursförvaltaren. Frågan om C.F. begärt att få ut allt till konkursgäldenärerna hänförligt material eller delar av materialet är därvidlag inte avgörande så länge det rör sig om handlingar som förvaras hos konkursförvaltaren och även normalt skall förvaras av denne. (Däremot kan frågan naturligtvis ha betydelse såvitt avser *konkursförvaltarens* upplysningsskyldighet gentemot bl.a. gäldenär enligt 7 kap. 9 § konkurslagen, varom mera nedan.)

Frågan vilka handlingar konkursförvaltaren är skyldig att utan begäran ge in till tillsynsmyndigheten är reglerad i konkurslagen. Skyldigheten avser främst bouppteckning och förvaltarberättelse, se 7 kap. 13 § fjärde stycket och 7 kap. 15 § andra stycket konkurslagen, samt i förekommande fall s.k. halvårsberättelse enligt 7 kap. 20 § konkurslagen. I vissa undantagssituationer kan det också bli aktuellt att tillställa tillsynsmyndigheten konkursgäldenärens räkenskapsmaterial för det fall konkursförvaltaren inte anser att han bör förvara materialet, 7 kap. 22 § konkurslagen. Jag har inte underlag för att göra något uttalande om nyssnämnda föreskrifts tillämpning i förevarande fall.

Tillsynsmyndighetens uppgift framgår av regleringen i 7 kap. 27–28 §§ konkurslagen. Enligt det förstnämnda stadgandet skall tillsynsmyndigheten övervaka att förvaltningen bedrivs på ett ändamålsenligt sätt i överensstämmelse med konkurslagen och andra författningar. Den skall då särskilt se till att avvecklingen av konkursen inte fördröjs i onödan. Myndigheten får, när den finner det lämpligt, inventera konkursboets kassa och övriga

tillgångar samt begära redovisning av förvaltaren. Om särskilda omständigheter motiverar det får myndigheten utse en eller flera revisorer för granskning av boets räkenskaper och förvaltningen i övrigt. 1998/99:JO1

Tillsynsmyndighetens uppgift omfattar såväl en materiell som en formell tillsyn. I den materiella tillsynen ingår även att tillse att förfarandet inte drar med sig onödiga kostnader. Vad beträffar den formella tillsynen skall tillsynsmyndigheten övervaka att räkenskaperna förs på ett sätt som överensstämmer med bl.a. 7 kap. 19 § konkurslagen (se prop. 1978/79:105, s. 284–285). Det är mot bakgrund av denna tillsynsskyldighet som föreskriften i 7 kap. 28 § första stycket konkurslagen skall ses. Enligt lagrummet skall tillsynsmyndigheten ha tillgång till det räkenskapsmaterial och de andra handlingar som rör boet. Tillsynsmyndigheten har dessutom en generell rätt att erhålla upplysningar om boet och dess förvaltning med stöd av 7 kap. 9 § konkurslagen.

Tillsynsmyndigheten är i sin tur enligt 7 kap. 28 § andra stycket konkurslagen skyldig att på begäran lämna upplysningar om boet och dess förvaltning till rätten, borgenärer, granskningsmän eller gäldenären. Det torde inte råda några tvivel om att denna upplysningsskyldighet under alla omständigheter omfattar sådana uppgifter som tillsynsmyndigheten fått del av främst genom de handlingar som konkursförvaltaren normalt skall inge till tillsynsmyndigheten (se ovan).

Skyldigheten för tillsynsmyndigheten att meddela upplysningar om boet måste ses mot bakgrund av tillsynsuppgiften, såsom den formulerats i 7 kap. 27 § konkurslagen. Härtill ligger det i sakens natur att den enskilde inte kan bestämma vilka åtgärder en tillsynsmyndighet skall vidta inom ramen för tillsynsverksamheten. Jag kan därmed inte se att tillsynsmyndigheten har skyldighet att – endast mot bakgrund av upplysningsskyldigheten i 7 kap. 28 § konkurslagen – på begäran av någon av de personkategorier som där nämns, från konkursförvaltaren inhämta sådana handlingar som inte enligt konkurslagen normalt skall sändas till tillsynsmyndigheten. Det är självfallet så att myndigheten i sin tillsynsverksamhet genom uppgifter från t.ex. en gäldenär kan finna skäl att företa en närmare granskning av konkursförvaltningen. Frågan huruvida det i förevarande fall funnits anledning till en sådan granskning är emellertid en bedömningsfråga som jag inte funnit motiverat att gå närmare in på. Tillsynsmyndighetens upplysningsskyldighet avser således enligt min mening endast uppgifter som den enligt gällande författningsbestämmelser skall ha tillgång till eller som den i sin tillsynsverksamhet funnit sig behöva ha tillgång till. (Det förekommer naturligtvis att uppgifter av det nu angivna slaget rent faktiskt inte är tillgängliga för tillsynsmyndigheten och att myndigheten därför inte kan efterkomma en begäran om upplysningar innan den genom olika åtgärder kunnat inhämta handlingar som innehåller upplysningarna i fråga. Som exempel på sådana åtgärder kan nämnas påminnelse till en konkursförvaltare att inge förvaltarberättelse enligt 7 kap. 15 § konkurslagen eller anmodan till förvaltare att enligt 7 kap. 27–28 §§ samma lag inge handlingar som tillsynsmyndigheten funnit att den behöver ta del av.)

En annan sak är att en konkursförvaltares underlåtenhet att till exempelvis en gäldenär lämna begärda upplysningar om boet enligt 7 kap. 9 §

konkurslagen kan utgöra grund för tillsynsmyndigheten att ingripa. Eftersom 1998/99:JO1
en konkursförvaltare – med ett undantag som inte är aktuellt här – inte står
under JO:s tillsyn har jag inte funnit anledning att gå närmare in på hur det
förhåller sig i detta fall.

Avslutning

Sammantaget har jag inte funnit skäl att rikta någon kritik mot tillsynsmyndigheten. – – –

Förvaltningsdomstolar

1998/99:JO1

På JO:s initiativ företagen utredning angående handläggningstider hos länsrätter i skattemål, socialförsäkringsmål och biståndsmål

(Dnr 124-1998)

Den 7 april 1998 meddelade *JO Lavin* ett beslut med följande innehåll.

Initiativet

Vid mina inspektioner av länsrätter, liksom vid handläggning av enskilda ärenden rörande länsrätter, hade jag uppmärksammat att det kunde förekomma mycket långa handläggningstider i vissa målgrupper. I syfte att skaffa mig en samlad överblick över problemets omfattning beslutade jag att inom ramen för ett särskilt ärende kartlägga förekomsten av långa handläggningstider i skattemål, socialförsäkringsmål och biståndsmål enligt socialtjänstlagen (1980:620).

Som underlag för utredningen begärde jag från samtliga länsrätter förteckningar över och kopior av dagboksblad – såväl manuellt förda som dataförda – för de tio äldsta oavgjorda skattemålen, de fem äldsta oavgjorda socialförsäkringsmålen och de fem äldsta oavgjorda biståndsmålen. Målen skulle ha förelegat oavgjorda senast den 16 januari 1998.

Bedömning

Allmänt om materialet

Samtliga länsrätter har insänt det efterfrågade materialet. Vissa länsrätter har lämnat kommentarer till uppgifterna, antingen genom lagmannen eller genom vederbörande rotelinnehavare. En vanligt förekommande kommentar beträffande skattemålen är att målen rör olika s.k. skatteupplägg i form av kommanditbolag och att de vilar i avvaktan på domar från högre eller annan instans i s.k. pilotmål.

Länsrätten i Stockholms län har i sin redovisning anfört att de tio äldsta skattemålen – jämte många fler – tillhör en serie kommanditbolagsmål, som väntar på prejudicerande avgöranden. Länsrätten har därför också lämnat uppgifter om de tio äldsta oavgjorda skattemålen exklusive kommanditbolagsmål. Vidare har länsrätten anfört att de fem äldsta biståndsmålen gäller ansökningar enligt 36 § socialtjänstlagen från socialnämnder om ersättning för utgivet ekonomiskt bistånd, s.k. återkravsmål. Därför har även de fem äldsta biståndsmålen exklusive återkravsmål redovisats.

Det allmänna intrycket av materialet är att skattemålen, med undantag för några länsrätter, är mycket gamla. De äldsta målen har kommit in under åren 1987 och 1988, och majoriteten under åren 1989 och 1990. Socialförsäkringsmålen uppvisar en bättre ålderssammansättning även om det bland dessa mål finns sådana som inkommit under åren 1992–1994. De äldsta biståndsmålen har inkommit under åren 1994–1996. Det rör sig

emellertid om ett mindre antal mål. Jag har dessutom med tillfredsställelse kunnat notera att många av de äldsta biståndsmålen, t.ex. samtliga från år 1994, enligt uppgift har avgjorts under senare delen av januari 1998, liksom ett antal biståndsmål inkomna under år 1997.

Vid min granskning av målen har jag kunnat göra följande allmänna iakttagelser.

Mål som förefaller vara klara för avgörande kan bli liggande lång tid oavgjorda. Detta gäller framför allt skattemål och socialförsäkringsmål. Vidare förekommer det, företrädesvis i de s.k. kommanditbolagsmålen, att en akt, som sänts över till skattemyndigheten i samband med begäran om yttrande, blir liggande hos skattemyndigheten under flera år. Jag ställer mig mycket tveksam till denna ordning, vilken innebär att länsrätten inte har kontroll över sina akter. Det har också inträffat att akter har förkommit, vilket har fått medföra rekonstruktion av materialet med åtföljande fördröjning av målets avgörande. Jag anser det även vara viktigt att vederbörande rotelinnehavare direkt, när målet kommer in, kontrollerar att något sakprövningshinder inte föreligger och härvid tar ställning till om kompletteringar skall infordras så att inte brister i dessa hänseenden upptäcks långt senare och förlänger målets handläggningstid. Här kan också nämnas att det förefaller som om handläggningstiden tenderar att förlängas i sådana fall där muntlig förhandling begärts, vilket naturligtvis inte är tillfredsställande. Det kan nämligen inträffa att, sedan muntlig förhandling hållits, målet behöver kompletteras med ytterligare skriftlig handläggning. Jag vill därför förorda att i de fall muntlig förhandling skall hållas denna anordnas så snart som möjligt.

Vidare förekommer, framför allt i socialförsäkringsmål, att anstånd med att komplettera överklagandet eller med att avge yttrande medges gång på gång. Som exempel kan nämnas ett socialförsäkringsmål, i vilket överklagandet kom in till länsrätten i mitten av juli 1994. Av dagboksbladet kan utläsas att länsrätten i början av augusti 1994 medgav anstånd – förmodligen med att komplettera överklagandet – t.o.m. den 9 december 1994. I slutet av oktober samma år anmälde sig ett ombud för klaganden och ingav fullmakt samt begärde ytterligare anstånd, vilket beviljades. Härefter har anstånd medgetts vid inte mindre än 16 tillfällen, senast t.o.m. den 15 mars 1998. Ett annat exempel är ett biståndsmål, som kom in till länsrätten den 2 maj 1997. Efter att anstånd begärts och medgetts vid 15 tillfällen förelades klaganden den 26 november 1997 att slutföra sin talan. Därefter har anstånd beviljats ytterligare två gånger, senast till den 26 januari 1998. Ytterligare exempel är ett socialförsäkringsmål inkommet i januari 1994 och ett i maj 1995, i vilka anstånd medgetts vid 16 respektive 13 tillfällen. I det förstnämnda fallet förelades klaganden härefter att slutföra sin talan. I det senare fallet löpte anståndstiden t.o.m. den 15 januari 1998. – Jag ställer mig kritisk till att ideliga anstånd ges på detta sätt. Länsrätterna måste härvid utöva en aktivare processledning och tillse att målen kan komma till ett avgörande inom rimlig tid.

Skattemålen

1998/99:JO1

Som anförts ovan, har jag kunnat konstatera att skattemålen i allmänhet är mycket gamla. Sålunda har fyra länsrätter oavgjorda mål som kommit in under åren 1987 och 1988. Det rör sig om sammanlagt 7 mål. Dessa länsrätter ingår i en större grupp på 18 länsrätter som samtliga har oavgjorda mål inkomna under år 1989, sammanlagt 127 mål. Av övriga mål har 36 kommit in under år 1990, 18 under år 1991, 11 under år 1993, 22 under år 1995 och 9 under år 1996. Hos 10 av länsrätterna har samtliga 10 skattemål kommit in under år 1989 eller tidigare. Hur målen ålderssammansättning gestaltar sig hos de olika länsrätterna framgår av *bilaga 1*.

En vanlig kommentar från länsrätterna är, som redan nämnts, att målen kommit att vila i avvaktan på högre instans avgörande av pilotmål och att detta fått till följd att handläggningstiderna blivit mycket långa. Länsrätten i Värmlands län har berört detta problem och därvid anført följande: ”Sammanfattningsvis kan sägas att systemet med s.k. pilotmål med avancerade skatteupplägg fungerat mycket illa. Handläggningstiderna i pilotmålen har (*blivit, JO:s anmärkning*) oacceptabelt långa trots att målen rimligen måste anses vara av förturskaraktär. Samordningen och informationen har också varit bristfällig, vilket säkert lett till onödigt långa handläggningstider i vissa fall. – Det finns enligt länsrättens mening anledning att se över modellen med pilotmål och kanske på något sätt reglera förfarandet. Betydande rationaliseringsvinster lär också kunna göras om mål som hör samman med ett pilotmål sammanförs och handläggs vid den länsrätt från vilket pilotmålet emanerar.”

Mitt intryck är att det ifrågavarande systemet med ”handläggningsstopp” i avvaktan på pilotmåls avgörande inte fungerat tillfredsställande. Jag kan härvid instämma i vad Länsrätten i Värmlands län anført. Om ett sådant system skall tillämpas krävs bl.a. ett omfattande samarbete länsrätterna sinsemellan samt mellan länsrätterna och skattemyndigheterna. Jag tycker mig ha kunnat finna att någon samordning eller samlat ansvar inte har funnits. I länsrätterna har cirkulerat meddelanden från olika håll, t.ex. Riksskatteverket, Domstolsverket och enskilda domare i länsrätt och kammarrätt. Som riktmärke har härvid angetts namnen på de skattskyldiga, vilket kanske till nöds fungerat när det varit fråga om en beloppsprocess; den sakprocess som numera gäller på skatterättens område torde i ett liknande sammanhang förutsätta uppgift på rättsfrågan i målet. Jag vill dock betona att oavsett förekomsten av meddelanden om pågående pilotmål varje rotelinnehavare naturligtvis bär ansvaret för sin handläggning av det enskilda skattemålet. Även om de flesta länsrätter dras med gamla skattemål på grund av att de tillämpat systemet att avvakta vissa pilotmåls avgörande finns det en och annan länsrätt (t.ex. länsrätterna i Jämtlands län och i Mariestad) som inte alls eller i mycket ringa omfattning har detta problem.

I 6 kap. 16 § taxeringslagen (1990:324) föreskrivs att en skattemyndighet får uppdra åt en annan skattemyndighet att i allmän förvaltningsdomstol föra det allmännas talan i ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden. Vidare anges att Riksskatteverket får ta över uppgiften att i allmän förvaltningsdomstol föra det allmännas talan i ett visst ärende eller en viss

grupp av ärenden och att verket får uppdra åt en tjänsteman vid en skattemyndighet att företräda verket i allmän förvaltningsdomstol. Dessa möjligheter för skattemyndigheterna, utom såvitt avser Riksskatteverkets befogenhet att uppdra åt tjänsteman vid skattemyndighet att föra verkets talan, fanns i huvudsak även enligt en den 1 januari 1987 ikraftträd ändring av 18 § i den gamla taxeringslagen (1956:623). Den gamla taxeringslagen skall fortfarande tillämpas på ärenden och mål avseende 1990 och tidigare års taxeringar. – Såvitt kan bedömas av det material länsrätterna insänt avser de s.k. kommanditbolagsmålen tidigare taxeringsår än 1991. Skattemyndigheterna och Riksskatteverket har således beträffande dessa mål kunnat vidta de ovan beskrivna åtgärderna för att rationalisera sin hantering av målen och bidra till en rationalisering även av länsrätternas handläggning. Det förefaller inte som om dessa möjligheter utnyttjats.

För länsrätternas del kan ifrågasättas om förordningen (1986:1347) om länsrätts behörighet i vissa mål kunnat tillämpas beträffande kommanditbolagsmålen för att åstadkomma en rationellare handläggning. I 14 § tredje stycket lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar föreskrivs att, om det vid mer än en länsrätt förekommer flera mål som har nära samband med varandra, målen får handläggas vid en av länsrätterna om det kan göras utan avsevärd olägenhet för någon enskild. Närmare föreskrifter om överlämnande av mål mellan länsrätter meddelas av regeringen. Sålunda har regeringen i den nämnda förordningen meddelat föreskrifter angående vissa måltyper. I förordningens 1 § anges bl.a. att, om det vid mer än en länsrätt förekommer mål om beskattning som gäller likartade frågor rörande företag i samma koncern eller som på annat sätt har nära samband med varandra, målen bör handläggas vid en av länsrätterna, om det kan ske utan avsevärd olägenhet för någon enskild. Av förarbetena till dessa bestämmelser (prop. 1986/87:47 s. 92 f.) framgår att syftet i första hand varit att åstadkomma en samordning beträffande de mål som tidigare handlades i Mellankommunala skatterätten. Emellertid uttalas (s. 94) att sammanföringsregeln skulle kunna tillämpas exempelvis även på vissa s.k. oäkta koncerner där ägaren och hans företag taxeras i olika län eller i sådana fall där delägarna i ett handelsbolag är bosatta i olika län. Utan att ha närmare kännedom om förhållandena i de enskilda målen förefaller det dock som om förordningen skulle ha kunnat vara tillämplig beträffande vissa av målen. I annat fall torde, såsom Länsrätten i Värmlands län anfört, en reglering av förfarandet med pilotmål vara nödvändig. Jag noterar här att regeringen helt nyligen uttalat att regeln om överlämnande av mål till en annan domstol inte bör ges en alltför vid tillämpning och att det exempelvis inte bör vara möjligt att föra samman mål enbart av det skälet att de handlar om ett och samma skatteupplägg som använts av flera personer (prop. 1997/98:101 s. 100 f.).

Jag har uppmärksammat att vissa länsrätter fattat formliga beslut om vilandeförklaring av mål av likartat slag som pilotmålen i avvaktan på vägledande avgöranden i högre instans. Inom processrätten används vilandeförklaring om något hinder i den fortsatta handläggningen uppkommit, och det således blivit nödvändigt att avvakta att hindret undanröjs. I de nu aktuella fallen har det inte varit fråga om hinder av detta slag. Jag ställer mig därför tveksam till förfarandet att förklara målen vilande. I 6 kap.

23 § taxeringslagen ges beträffande mål som avser 1991 och senare års taxeringar en möjlighet att vilandeförklara ett mål. Detta gäller fall där domstolen med hänsyn till utredningen funnit det lämpligt att ge särskilt beslut över en av flera omständigheter som var för sig har omedelbar betydelse för utgången i målet eller över hur en viss uppkommen fråga, som främst angår rättstillämpningen, skall bedömas vid avgörandet av saken och rätten bestämt att talan mot beslutet skall föras särskilt. Motsvarande bestämmelser finns inte i den gamla taxeringslagen. 1998/99:JO1

Slutligen kan tilläggas att det förefaller som om kommunikeringen i kommanditbolagsmålen i många fall avstannat på ett tidigt stadium för att återupptas först under senare år. Min uppfattning är att, oavsett om avgöranden i pilotmål avvaktas, målen bör göras klara för avgörande så långt möjligt i stället för att vänta med kommunikeringen till dess att pilotmålet avgjorts.

Socialförsäkringsmålen

Som ovan anförts, uppvisar socialförsäkringsmålen en bättre ålderssammansättning än skattemålen. Många av dem är trots detta alltför gamla. Sålunda finns det sammanlagt 51 mål som kommit in till länsrätt före den 1 januari 1995, varav 2 har kommit in under år 1992 och 12 under år 1993. Av övriga mål har 31 kommit in under år 1995, 31 under år 1996 och 2 under år 1997. Tolv länsrätter har mål som kommit in före år 1995. Hos sju av dessa länsrätter har samtliga 5 socialförsäkringsmål kommit in före år 1995. Två länsrätter har enbart mål inkomna efter 1996 års ingång. Målens ålderssammansättning för respektive länsrätt framgår av *bilaga 2*.

Mitt intryck av materialet är att det i en stor del av de mål som kommit in under första hälften av 1990-talet inte vidtagits några åtgärder för att bringa målen till ett avgörande förrän efter mycket lång tid. När så målen börjat beredas har det uppmärksammats att utredningen behövt kompletteras med exempelvis utlåtande från sakkunnig läkare eller yttrande från försäkringkassa eller Riksförsäkringsverket. Detta har naturligtvis fått till följd att handläggningstiderna blivit onödigt långa. Som jag ovan framhållit, är det nödvändigt att i ett tidigt skede av målets handläggning ta ställning till vilka kompletteringar som kan vara erforderliga.

Jag har emellertid vid min genomgång kunnat konstatera att knappt 25 mål numera är uppsatta eller under uppsättning eller utsatta till muntlig förhandling eller sammanträde. Av dessa mål har omkring 10 stycken kommit in före den 1 januari 1995. Vidare har ett mål, som inkom under år 1994, avgjorts i slutet av januari 1998. I övrigt förefaller 41 mål vara klara för avgörande, varav 20 har inkommit före den 1 januari 1995. Det är angeläget att dessa mål snarast avgörs.

Biståndsmålen

Biståndsmålen har den bästa ålderssammansättningen av de tre utvalda målgrupperna. Trots det finns även inom denna grupp mål som hunnit bli väl gamla. Materialet omfattar 115 mål, varav 17 kommit in till länsrätt före den

1 januari 1997. Av de resterande 98 målen inkomna under år 1997 har 37 kommit in före den 1 juli. Målens fördelning på olika inkommandeår för respektive länsrätt redovisas i *bilaga 3*. 1998/99:JO1

Som ovan nämnts, är de två äldsta målen – inkomna under år 1994 – numera avgjorda, liksom tre av målen inkomna under år 1995 och två av dem som kom in under år 1996. Härutöver har 13 mål inkomna under år 1997 avgjorts under senare delen av januari 1998. Vidare kan konstateras att ett stort antal mål – 68 stycken – förefaller vara klara att avgöra eller är utsatta till muntlig förhandling. Bland dem finns 26 mål som kommit in före den 1 juli 1997. Jag finner det angeläget att dessa mål så snart som möjligt avgörs.

De s.k. återkravsmålen synes ofta medföra en del problem beträffande delgivningen av socialnämndens ansökan med den enskilde. Detta får till följd att målens avgörande drar ut på tiden. I många fall har de personer mot vilka en socialnämnd riktar krav på återbetalning regelbunden kontakt med nämnden i olika angelägenheter. Vid delgivningsproblem torde länsrätten därför kunna träda i förbindelse med någon tjänsteman vid socialkontoret. I detta sammanhang kan också påpekas att socialnämnden enligt 37 § socialtjänstlagen helt eller delvis får efterge den ersättningsskyldighet som avses i 33 och 33 a §§ samt 34 § första och andra styckena. Denna möjlighet borde, i vart fall då det belopp som återkrävs inte uppgår till någon större summa, kunna beaktas av socialnämnden, när länsrätten trots upprepade försök inte lyckats delge den enskilde nämndens ansökan.

Ytterligare utredning beträffande vissa mål

Vid min genomgång av materialet har jag funnit att handläggningen av vissa mål behöver utredas närmare. Jag har därför beslutat att inom ramen för särskilda ärenden inhämta yttranden från respektive länsrätt över målens hantering. Detta gäller följande länsrätter och mål.

Länsrätten i Dalarnas län
Socialförsäkringsmål: Mål nr Ö 625-94

Länsrätten i Gävleborgs län
Socialförsäkringsmål: Mål nr Ö 49-94

Länsrätten i Västernorrlands län
Skattemål: Mål nr S 1236-89

Länsrätten i Norrbottens län
Skattemål: Mål nr S 420-89 och S 423-89

Länsrätten i Östergötlands län
Biståndsmål: Mål nr 1482-97

1998/99:JO1

Länsrätten i Blekinge län
Skattemål: Mål nr S 81--84-93 och S 228-93

Socialförsäkringsmål: Mål nr Ö 224-94, Ö 473-94 och Ö 570-94

Avslutande synpunkter

Även om min undersökning endast omfattat de allra äldsta målen och varit begränsad till tre målgrupper har jag fått den uppfattningen att de flesta länsrätterna har ett förhållandevis stort antal mycket gamla mål i balans. Detta är givetvis oroväckande. Beträffande skattemålen synes en stor del av balansen vara hänförlig till kommanditbolagsmålen, och dessa mål förefaller hos de flesta länsrätter vara många fler än vad som framkommit i denna utredning. Jag har mig dock bekant att Kammarrätten i Stockholm den 17 december 1997 avgjorde ett antal pilotmål. Med hänsyn härtill torde det nu vara möjligt för länsrätterna att avgöra de mål vilka legat i avvaktan på utgången av kammarrättens prövning.

I fråga om socialförsäkringsmålen kan jag konstatera att i flera av de äldsta målen ett avgörande nu synes vara nära förestående. Trots detta finns dock alltför många gamla mål i balans. Någon egentlig balans av biståndsmål hos länsrätterna har jag inte kunnat upptäcka. Det förefaller som om de flesta länsrätter avgör dessa mål så snart beredningen är klar, även om målgruppen inte uttryckligen nämns som förtursmål i länsrättens arbetsordning.

I början av september 1997 uppdrog Domstolsverket åt en arbetsgrupp att analysera utvecklingen av målbalanserna i framför allt skattemål och socialförsäkringsmål hos länsrätterna med undantag av länsrätterna i Stockholms län, Skåne län och Göteborgs och Bohus län. Jag har tagit del av arbetsgruppens redovisning som omfattar inkomna, avgjorda och balanserade mål under perioden juli 1996–juni 1997 samt balanserade mål äldre än två år den 30 juni 1997. Jag har härvid funnit att resultatet av min utredning uppvisar stora likheter med vad arbetsgruppen kommit fram till. Arbetsgruppen har även lämnat förslag på åtgärder för att komma till rätta med balansproblemen. Vad arbetsgruppen sålunda föreslagit, bl.a. en översyn av den egna domstolens arbetsformer, förstärkningspersonal m.m., kan vara ett sätt att lösa problemen. Jag finner det synnerligen angeläget att länsrätterna tilldelas tillräckliga resurser för att nedbringa antalet gamla mål och för att undvika att nya besvärande balanser uppstår.

Med de i det föregående anförda synpunkterna avslutas ärendet.

SKATTEMÅL

<u>Länsrätt</u>	<u>Antal mål fördelade på inkommandeår</u>
Stockholm (kommanditbolag)	1989: 10
(exkl. kommanditbolag)	1990: 2; 1991: 8
Uppsala	1989: 10
Södermanland	1989: 5; 1990: 3; 1991: 2
Gotland	1990: 2; 1995: 2; 1996: 6
Västmanland	1989: 10
Skåne	1987: 1; 1988: 3; 1989: 6
Halland	1989: 10
Göteborg	1989: 10
Vänersborg	1989: 10
Värmland	1988: 1; 1989: 9
Dalarna	1987: 1; 1989: 3; 1990: 6
Gävleborg	1989: 10
Västernorrland	1988: 1; 1989: 3; 1990: 6
Jämtland	1995: 10
Västerbotten	1991: 10
Norrbotten	1989: 10
Östergötland	1989: 6; 1990: 4
Jönköping	1989: 7; 1990: 3
Kronoberg	1989: 2; 1990: 2; 1991: 1; 1995: 2; 1996: 3
Kalmar	1989: 4; 1990: 6
Blekinge	1990: 1; 1993: 9
Mariestad	1993: 2; 1995: 8
Örebro	1989: 2; 1990: 3; 1991: 5

Bilaga 2 1998/99:JO1

SOCIALFÖRSÄKRINGSMÅL

<u>Länsrätt</u>	<u>Antal mål fördelade på inkommandeår</u>
Stockholm	1995: 3; 1996: 2
Uppsala	1994: 2; 1995: 3
Södermanland	1994: 5
Gotland	1995: 2; 1996: 3
Västmanland	1995: 5
Skåne	1992: 2; 1993: 3
Halland	1993: 1; 1994: 3; 1995: 1
Göteborg	1995: 5
Vänersborg	1995: 2; 1996: 3
Värmland	1995: 2; 1996: 3
Dalarna	1993: 3; 1994: 2
Gävleborg	1993: 3; 1994: 2
Västernorrland	1994: 3; 1995: 2
Jämtland	1996: 5
Västerbotten	1994: 2; 1995: 3
Norrbotten	1994: 5
Östergötland	1993: 1; 1994: 4
Jönköping	1996: 3; 1997: 2
Kronoberg	1995: 1; 1996: 4
Kalmar	1995: 1; 1996: 4
Blekinge	1993: 1; 1994: 4
Mariestad	1995: 1; 1996: 4
Örebro	1994: 5

BISTÅNDSMÅL

<u>Länsrätt</u>	<u>Antal mål fördelade på inkommandeår</u>
Stockholm (återkravsmål)	1995: 3; 1996: 2
(exkl. återkravsmål)	1997: 5
Uppsala	1997: 5
Södermanland	1996: 1; 1997: 4
Gotland	1997: 5
Västmanland	1997: 5
Skåne	1994: 2; 1995: 3
Halland	1996: 1; 1997: 4
Göteborg	1996: 2; 1997: 3
Vänersborg	1997: 5
Värmland	1997: 5
Dalarna	1996: 1; 1997: 4
Gävleborg	1996: 2; 1997: 3
Västernorrland	1997: 5
Jämtland	1997: 5
Västerbotten	1997: 5
Norrbotten	1997: 5
Östergötland	1997: 5
Jönköping	1997: 5
Kronoberg	1997: 5
Kalmar	1997: 5
Blekinge	1997: 5
Mariestad	1997: 5
Örebro	1997: 5

Fråga om länsrätts utredningsansvar i ett mål angående körkortsingripande. Även fråga om länsstyrelsens handläggning av körkortsärendet

(Dnr 2472-1996)

Bakgrund

På grund av misstanke om att E.P. hade gjort sig skyldig till omkörning före ett oöväntat övergångsställe beslutade Länsstyrelsen i Stockholms län den 24 maj 1996 att tills vidare återkalla hans körkort. E.P. överklagade beslutet hos

Länsrätten i Stockholms län, som genom dom den 14 juni 1996 avslag överklagandet. 1998/99:JO1

Anmälan

På uppdrag av E.P. begärde Bengt Strömberg att JO i första hand skulle undersöka hur länsrätten kunnat meddela dom den 14 juni 1996 trots att åtalsfrågan redan var avgjord till E.P:s fördel. I andra hand begärde han att JO skulle undersöka orsaken till att länsstyrelsen inte kände till åklagarmyndighetens beslut förrän han själv upplyste länsstyrelsen härom den 18 juni 1996. Till stöd för sin anmälan anförde Bengt Strömberg i huvudsak följande. E.P:s körkort blev återkallat genom länsstyrelsens beslut den 24 maj 1996 på grund av misstanke om omkörning före ett obehävat övergångsställe den 16 maj. I en underrättelse om beslut daterad den 12 juni 1996 meddelade åklagarmyndigheten beslut om att inte väcka åtal mot honom. Som motivering angavs att brott inte kunde styrkas. Två dagar efter åklagarmyndighetens beslut avslag länsrätten E.P:s överklagande med motiveringen att det var sannolikt att hans körkort skulle komma att återkallas.

Utredning

Anmälan remitterades till länsrätten för utredning och yttrande. Länsrätten, genom lagmannen Åke Lundborg, uttalade följande.

Länsrättens mål betr. E.P. har handlagts under ordförandeskap av chefsrådmannen Bo Holmberg. En av denne upprättad promemoria betr. handläggningen biläggs.

Länsrätten beklagar att E.P. varit fråntagen sin förarbehörighet några dagar för länge men anser inte att detta kan tillskrivas domstolen som fel eller försummelse.

Länsrätten är i körkortsmålen överprövningsorgan i en kontradiktorisk process där det i första hand ankommer på parterna att förse domstolen med relevant beslutsunderlag. Länsrättens egen utredningsskyldighet tar i första hand sikte på att rätta till sådant som är oklart eller ofullständigt.

Med en omsättning av 30.000 mål om året är det, utan ett högst avsevärt resurstillskott, uteslutet för länsrätten att i varje enskilt mål utföra kontroller att någonting inte hänt.

I detta aktuella fallet var fråga om en överprövning av ett interimistiskt beslut. Målet hade en total handläggningstid i länsrätten av fyra dagar. Om åtal ej skulle väckas hade körkortsmyndigheten befogenhet att återställa körkortet.

Det fanns i länsrättens beslutsunderlag ingen uppgift som gav anledning till särskild kontroll. Det framstod snarare som högst sannolikt att körkortet skulle komma att slutligt återkallas.

Det undandrar sig länsrättens bedömning vilken underrättelseskyldighet som vid ett avskrivningsbeslut åvilar åklagaren i förhållande till körkortsmyndigheten eller körkortsregistret. Hos dessa hade sannolikt inte före den 14 juni funnits något besked att hämta. Om länsrätten tagit kontakt med åklagaren den 10 eller 11 juni hade det heller inte funnits något officiellt besked att få. Om länsrätten dröjt med sitt beslut några dagar hade utgången blivit densamma som i verkligheten, dvs ett beslut av körkortsmyndigheten den 18 juni.

En eventuell kontrollskyldighet från domstolens sida måste i alla händelser begränsas till målets berednings- och uppsättningsfas. En kontrollskyldighet i

efterhand under justerings- och expederingsfasen framstår som helt utesluten. 1998/99:JO1

Enligt länsrättens uppfattning ankommer det vid beslut om "ej åtal" när ett körkort är interimistiskt återkallat i första hand på körkortsmyndigheten att svara för att körkortet blir återställt. Det är inte säkert att myndighetens beslut blivit/hunnit bli överklagat. Länsrätten har kanske t o m hunnit skilja sig från målet.

Det rör sig följaktligen om en kommunikationsfråga mellan åklagaren och körkortsmyndigheten. Om åklagaren känner till att körkortet blivit omhändertaget kan (i avsaknad av ett gemensamt datasystem) några dagars tidsutdräkt mellan beslutet om icke åtal och körkortsåterställandet, till följd av postgång eller av omgång via körkortsregistret elimineras endast om åklagaren genast expedierar sitt beslut och per telefon eller fax underrättar körkortsmyndigheten. Löpande bevakning från körkortsmyndighet eller domstol framstår som helt orealistiskt.

Länsrätten kan på anförda skäl inte se att domstolen eftersatt någon utredningsskyldighet eller eljest brustit vid handläggningen av målet.

Av redogörelsen från chefsrådmannen Bo Holmberg framgick följande rörande handläggningen av det aktuella målet.

Enligt primärrapport har P. torsdagen den 16 maj 1996 (Kristi himmelfärds dag) kl. 15.00 på Hornsgatan i Stockholm företagit omkörning före obevakat övergångsställe. Polisen omhändertog hans körkort. Rätt att ändå framföra bil medgavs honom för tiden t.o.m. den 19 maj 1996. P. förnekade brott.

Primärrapporten m.m. inkom till Länsstyrelsen i Stockholms län den 17 maj. P. yttrade sig till länsstyrelsen den 20 och 22 maj. Länsstyrelsen beslöt den 24 maj att återkalla körkortet tills vidare. Giltighetstiden för beslutet bestämdes till två månader räknat från delgivningen av beslutet om omhändertagande, d.v.s. t.o.m. den 16 juli.

P. överklagade återkallelsebeslutet genom skrivelse som inkom till länsstyrelsen den 7 juni. Efter omprövning samma dag överlämnades handlingarna till länsrätten. De inkom hit måndagen den 10 juni.

I överklagandet åberopade P. bl.a. behov av körkort på grund av handikapp. Eftersom en avkortning av återkallelsetiden kunde komma ifråga anmälde föredraganden målet som brådskan. Målet föredrogs inför länsrätten fredagen den 14 juni. Domen, varigenom överklagandet avslogs, meddelades samma dag. Först genom JO-remissen har det kommit till länsrättens kännedom att åklagaren redan den 12 juni beslutat att inte väcka åtal.

Från åklagarens kansli har upplysts att polisrapporten om förseelsen kom in dit den 24 maj samt att beslutet i åtalsfrågan fattades den 29 maj. Underrättelsen till P. om beslutet är daterad den 12 juni.

Länsstyrelsen beslöt den 18 juni 1996 att upphäva beslutet om återkallelse och underrättade samma dag Vägverket.

I beslut den 10 november 1997 anförde *JO Lavin* följande.

Rättslig reglering

Enligt 1 § körkortsförordningen (1977:722) gäller förordningen i anslutning till körkortslagen (1977:477) bl.a. den registrering som behövs för tillämpningen av nämnda lag. Av 2 § körkortsförordningen framgår att Vägverket är central körkortsmyndighet, att länsstyrelserna är regionala körkortsmyndigheter och att för registrering som avses i 1 § finns ett för landet gemensamt körkortsregister.

Enligt 18 § körkortslagen skall till grund för återkallelse av körkort till följd av brottslig gärning beträffande frågan huruvida brott föreligger läggas lagakraftvunnen dom eller beslut om åtalsunderlåtelse enligt 20 kap. 7 § rättegångsbalken eller motsvarande bestämmelse i annan författning. I 83 § körkortsförordningen regleras Rikspolisstyrelsens underrättelseskyldighet till Vägverket om dom, beslut, strafföreläggande eller föreläggande av ordningsbot varigenom bl.a. körkortshavare har funnits skyldig till annat brott – än vad som tidigare nämnts i paragrafen – vid förande av motordrivet fordon eller spårvagn (första stycket 2). Exempel på brott som avses är sådant som skett mot någon bestämmelse i vägtrafikkungörelsen (1972:603). Underrättelse skall, med viss begränsning, lämnas även i fråga om beslut om åtalsunderlåtelse enligt 20 kap. 7 § rättegångsbalken eller motsvarande bestämmelse i annan författning (83 § fjärde stycket körkortsförordningen). Sedan Vägverket fått en sådan underrättelse skall verket enligt 86 § körkortsförordningen framställa ett registerblad innehållande de i underrättelsen och i körkortsregistret upptagna registeruppgifterna samt sända registerbladet till länsstyrelsen.

1998/99:JO1

Även för domstol och åklagarmyndighet föreligger underrättelseskyldighet. Sålunda anges i 85 § andra stycket körkortsförordningen att, om någon har åtalats för brott som avses i 83 § och beslut har meddelats om återkallelse tills vidare eller omhändertagande enligt denna förordning, tingsrätten skall, om åtalet läggs ned eller rätten frikänner den tilltalade, omedelbart underrätta länsstyrelsen om det. Har det efter återkallelse eller omhändertagande enligt denna förordning beslutats att förundersökning skall läggas ned eller att åtal inte skall väckas, skall den som meddelat beslutet omedelbart underrätta länsstyrelsen om det.

Bedömning

E.P:s körkort omhändertogs av polismyndigheten den 16 maj 1996 och myndighetens primärrapport m.fl. handlingar inkom till länsstyrelsen den 17 maj. Den 24 maj fick åklagarmyndigheten kännedom om den misstänkta trafikförseelsen genom att polisrapporten inkom dit. Den 29 maj fattade åklagarmyndigheten beslut i åtalsfrågan och beslutade att inte väcka åtal. E.P. fick kännedom om myndighetens beslut genom ett meddelande daterat den 12 juni. Någon sådan omedelbar underrättelse till länsstyrelsen om beslutet varom stadgas i 85 § andra stycket körkortsförordningen sändes uppenbarligen inte varken då beslutet fattades eller i samband med att underrättelsen till E.P. skickades. Länsstyrelsen fick kännedom om åklagarmyndighetens beslut först den 18 juni.

En förvaltningsdomstol skall enligt 8 § förvaltningsprocesslagen (1971:291) tillse att mål blir så utrett som dess beskaffenhet kräver. Förvaltningsdomstolens utredningsansvar varierar således alltefter målens beskaffenhet. Den i föl genomförda reformen, varigenom förvaltningsmålet i allmänhet blivit ett tvåpartsmål, har i vissa hänseenden kommit att påverka utredningsansvarets omfattning och innebörd. Målen om körkortsingripande har dock redan tidigare varit tvåpartsmål. I ett tvåpartsmål anses en förvaltningsdomstol ha möjlighet att lägga upp processen kontradiktoriskt för

att på så sätt locka parterna till att förebringa egen utredning och att argumentera för sin sak. En grundläggande förutsättning för att en domstol skall kunna lägga upp förfarandet kontradiktoriskt är dock att de båda parterna är någotsånär jämbördiga. Om den enskilda parten har en klart underlägsen ställning i förhållande till det allmänna som motpart, bör domstolen ta på sig ett visst utredningsansvar för att trots de ojämlika styrkeförhållandena frambringa ett så objektivt riktigt resultat som möjligt.

Vidare kan det ha en viss betydelse om den myndighet som intar partsställning i förvaltningsmålet har ett eget utredningsansvar eller andra uppgifter enligt en specialförfattning. Förvaltningsdomstolen bör i ett sådant fall med hänsyn till "målets beskaffenhet" kunna förutsätta att denna myndighet inom ramen för sina uppgifter förser processen med viss basinformation (se härtill JO 1996/97 s. 135). I den nu aktuella måltypen skall länsstyrelsen erhålla underrättelser om olika slags beslut till den enskildes förmån i frågan om brott föreligger (85 och 86 §§ körkortsförordningen). Till saken hör också att körkortslagen innehåller en bestämmelse som ger länsstyrelsen rätt att föra talan även till förmån för den enskilda parten (47 § första stycket).

Vad nu anförts innebär att förvaltningsdomstolarnas utredningsansvar kan ha olika omfattning och innebörd beroende på målets beskaffenhet. Det är dock viktigt att komma ihåg att officialprincipen trots allt utgör grundprincipen för all handläggning av förvaltningsmål. Förvaltningsdomstolen har således under alla omständigheter ett visst eget ansvar för att utredningen blir fullständig och korrekt. Den måste följaktligen se till att de faktiska förhållandena blir tillräckligt utredda och att de av en part påstådda omständigheterna styrks. Dessa åligganden fullgör domstolen främst genom att anvisa hur en förd talan måste kompletteras. I sistnämnda avseende kan påpekas att Regeringsrätten i sin dom i rättsfallet RÅ 1993 ref. 76 har uttalat att en återkallelse av körkort till följd av brottslig gärning innebär ett ingripande av sådan karaktär att prövningen om körkortsingripande kan anses stå straffrättskipningen nära (se härtill en artikel i Förvaltningsrättslig tidskrift 1995 s. 66 f.). Vad Regeringsrätten här uttalat bör utgöra särskild anledning för förvaltningsdomstolarna att vinnlägga sig om en aktiv processledning i målen om körkortsingripande på grund av brott.

I remissvaret har anförts, vilket inte motsagts, att det i länsrättens beslutsunderlag inte funnits någon uppgift som gett anledning att misstänka att underlaget var otillräckligt. I sådant fall kan enligt min mening domstolens utredningsskyldighet inte utsträckas så långt att det åligger domstolen att särskilt kontrollera i vad mån åklagarmyndigheten fattat beslut i åtalsfrågan och vad detta beslut i så fall innebär. Jag finner därför inte anledning att uttala någon kritik mot länsrätten.

I förevarande fall har det uppenbarligen brustit i kommunikationen mellan åklagarmyndigheten och länsstyrelsen. Länsstyrelsen kan emellertid inte lastas härför. Så snart länsstyrelsen fick kännedom om åklagarmyndighetens beslut vidtogs åtgärder för att återställa E.P:s körkort till honom.

Ärendet avslutas.

Fråga om utsättande av medicinsk diagnos i domskäl

1998/99:JO1

(Dnr 4053-1996)

Bakgrund

A.Y. genomgick rättspsykiatrisk vård med särskild utskrivningsprövning enligt lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård (LRV). Chefsöverläkaren vid den sjukvårdsinrättning där A.Y. vårdades anmälde den 30 september 1996 hos Länsrätten i Stockholms län frågan om upphörande av vården. Länsrätten, som höll muntlig förhandling inom stängda dörrar, beslutade genom dom den 10 oktober 1996 att den rättspsykiatriska vården inte skulle upphöra (mål nr Ö 15298-96). Vidare förordnade länsrätten att sekretessen enligt 7 kap. 1 § sekretesslagen (1980:100) för de uppgifter om enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden som förebringats vid den muntliga förhandlingen skulle bestå i målet. I domskälen redogjordes bl.a. för A.Y:s psykiska hälsotillstånd såsom det beskrevs av chefsöverläkaren. Härvid angavs den medicinska diagnos som ställts.

Anmälan

A.Y. klagade i en anmälan på att länsrätten i domen återgett den medicinska diagnosen samt anförde att länsrätten härigenom brutit mot 7 kap. 1 § och 22 § sekretesslagen och att han blivit misskrediterad. Han framförde även invändningar mot länsrättens bedömning.

Utredning

Den aktuella länsrättsdomen begärdes in och gick igenom.

Anmälan remitterades till länsrätten för yttrande avseende vad som anfördes i anmälan om att diagnosen tagits in i domen. Länsrätten, genom lagmannen Åke Lundborg och länsrättsassessorn Birgitta Lilliecreutz, uttalade följande.

7 kap 22 § sekretesslagen

Av paragrafens lydelse framgår att sekretessen gäller hos domstol i brottmål samt i annat mål eller ärende, ifråga om vilket bestämmelserna om förundersökning i brottmål är tillämpliga. Länsrättens mål har inte varit av sådan beskaffenhet. Rätten har inte heller haft tillgång till Stockholms tingsrätts resp Svea Hovrättsakter utan endast de av nämnda domstolar meddelade domarna i mål nr B 12-1953-95 resp B 1441/95. Domarna är offentliga. Vad A.Y. anför om att länsrätten skulle brutit i sekretess enligt nämnda lagbestämmelse föranleder ingen ytterligare kommentar.

7 kap 1 § sekretesslagen

Förvaltningsprocesslagen är tillämplig vid länsrätten. Av 30 § förvaltningsprocesslagen framgår att rättens avgörande av mål skall grundas på vad handlingarna innehåller och vad som i övrigt förekommit i målet. Vidare

framgår av andra stycket nämnd paragraf att det av beslutet skall framgå de skäl som bestämt utgången. Av domslutet i mål nr Ö 15298-96 framgår att rätten, som hållit muntlig förhandling i målet inom stängda dörrar enligt bestämmelserna i 16 § förvaltningsprocesslagen, förordnat om sekretess enligt 7 kap 1 § sekretesslagen. Länsrättens förordnande om sekretess gäller det som förebringats vid den muntliga förhandlingen och som inte tagits in i domen.

Av 7 kap 2 § sekretesslagen framgår att sekretess enligt 1 § inte gäller

1. beslut i ärende enligt lagstiftningen om psykiatrisk tvångsvård eller rättspsykiatrisk vård, om beslutet angår frihetsberövande åtgärd.

12 kap 4 § sekretesslagen

Av 12 kap 4 § första stycket sekretesslagen följer att sekretess för uppgift i mål eller ärende i domstols rättskipande eller rättsvårdande verksamhet upphör att gälla i målet eller ärendet, om uppgiften tas in i dom eller annat beslut i samma mål eller ärende.

I paragrafens andra stycke föreskrivs:

”Första stycket tillämpas inte, om domstolen i domen eller beslutet har förordnat att sekretessen skall bestå. - - - Förordnande att sekretessen skall bestå får inte omfatta domslutet eller motsvarande del av annat beslut - - -.”

Corell m.fl. har i sin kommentar till sekretesslagen, tredje upplagan, sid. 344 i fråga om 12 kap 4 § andra stycket anført. ”I den mån det i en primär sekretessregel anges att sekretessen inte gäller beslut i ärendet eller verksamhet som avses i bestämmelsen saknar domstol givetvis möjlighet att meddela sådant förordnande.” Kommentaren hänvisar i denna del som exempel till 7 kap 2 § p. 1 sekretesslagen (jfr prop. 1991/92:59, sid 30).

Även om det i länsrättens ifrågavarande mål inte var fråga om överprövning av ett icke sekretessbelagt beslut enligt 7 kap 2 § p. 1 som avsåg frihetsberövande åtgärd framstår det ändå mot bakgrund av det nyss angivna Corellska uttalandet för länsrätten som helt främmande att i den uppkomna situationen förordna om sekretess beträffande domskälen. Fråga uppstår då om vilken påverkan detta kan få på utformningen av domskälen.

Vad en dom skall innehålla för faktauppgifter finns reglerat och rekommendationer om hur en dom skall vara uppbyggd har getts i olika sammanhang. Den slutliga utformningen av en dom görs dock av ordföranden i målet. Intages i en dom uppgifter som annars skulle vara sekretessbelagda blir de offentliga i domen. Om de hämtats från en journal blir dock inte uppgiften i journalen offentlig jfr RÅ 1982 Ab 247.

Domskälen skall innehålla de uppgifter som rätten, dvs ordförande och nämndemännen, ansett relevanta och som rätten lagt till grund för det domslut som meddelats. En dom skall vidare motiveras så att parten förstår hur rätten resonerat.

I det aktuella målet var fråga om förutsättningar förelåg enligt 16 § LRV för att upphäva pågående LRV-vård.

Den första fråga som rätten därvid har att ta ställning till är patientens psykiska hälsotillstånd vid tidpunkten för rättens prövning. Av domen framgår att A.Y. hävdade att han var frisk och att den givna diagnosen ... (*diagnosen utelämnad här, JO:s anmärkning*) ... var felaktig. Då rätten hade en annan uppfattning förelåg skäl att bemöta hans påstående. Att därvid använda begreppet allvarlig psykisk störning i stället för diagnosen hade varit en möjlighet. Allvarlig psykisk störning är inte en diagnos utan en sammanfattande benämning på olika former av psykiska tillstånd och inte tillräckligt specificerande då diagnosen ifrågasatts. Eftersom domskälen som tidigare nämnts skall innehålla de uppgifter som rätten ansett relevanta och

1998/99:JO1
 som rätten lagt till grund för det domslut som meddelas angavs den diagnos som givits av de för vården ansvariga läkarna och som länsrätten anslutit sig till. Att den sakkunniga läkaren inte uttryckligen använt sig av diagnosen innebär inte att den skulle vara fel och saknar betydelse för länsrättens självständiga bedömning av hälsotillståndet. Efter överklagande har kammarrätten i Stockholm numera i dom dels delat länsrättens uppfattning om den medicinska diagnosen, dels tagit in denna i öppna domskäl.

I denna typ av mål liksom i mål enligt lagen om psykiatrisk tvångsvård anges relativt ofta i länsrättens domar vilken diagnos patienten har givits av tex behandlande läkare och som antecknats i journalen. Även överinstanserna tillåter sig vid behov att ange patientens diagnos. Som exempel härpå kan nämnas Kammarrättens i Stockholm dom i mål nr 4881-1995, i mål nr 4939-1996, i mål nr 7300-1996. Även Regeringsrätten har tex i RÅ 1992 ref 98 angett diagnos liksom i RÅ 1992 not 403 och RÅ 1993 not 509.

Det bör påpekas att även i andra typer av mål som handläggs av länsrätt förekommer angivande av diagnoser.

Under återopande av ovanstående anser sig länsrätten inte ha brutit mot sekretesslagens bestämmelser genom att i domen ta in den diagnos som rätten ansett föreligga, ej heller att domstolen av annat skäl bort avstå från att ta in denna uppgift i domen.

I beslut den 8 januari 1998 anförde *JO Lavin* följande.

Bedömning

JO:s tillsyn avser i första hand en kontroll av att myndigheter och deras befattningshavare i sin verksamhet följer lagar och andra författningar samt i övrigt fullgör sina åligganden. Granskningen är av rättslig art och avser främst tillämpningen av gällande förfaranderegler. Däremot brukar JO inte pröva myndigheternas eller domstolarnas ställningstaganden i sakfrågor, i synnerhet om dessa bygger på lämplighetsöverväganden eller förutsätter särskild sakkunskap. JO kan inte heller ålägga en myndighet eller en domstol att ändra ett beslut eller fatta ett beslut med viss innebörd. Vidare gäller att JO enligt de principer som gäller för JO:s granskningsverksamhet inte bör göra uttalanden i frågor som är eller kan komma att bli föremål för prövning i ordinarie instanser. – Som framgått av remissvaret har länsrättens dom varit föremål för Kammarrättens i Stockholm prövning. Kammarrättens avgörande har i sin tur kunnat överklagas hos Regeringsrätten. Med hänsyn till vad som ovan anförts om JO:s granskningsverksamhet kommer jag att begränsa min bedömning till den fråga som remitterats till länsrätten.

I 12 kap. sekretesslagen finns särskilda bestämmelser om sekretess hos domstolar m.m. I 12 kap. 1 § första stycket anges att, om domstol i sin rättskipande eller rättsvårdande verksamhet från domstol eller annan myndighet erhåller uppgift som är sekretessbelagd där, sekretessen gäller också hos domstolen. Av 12 kap. 3 § första stycket framgår att sekretess för uppgift i mål eller ärende i domstols rättskipande eller rättsvårdande verksamhet upphör att gälla i målet eller ärendet, om uppgiften förebringas vid offentlig förhandling i samma mål eller ärende. I paragrafens andra stycke anges att, om sekretessbelagd uppgift som avses i första stycket förebringas vid förhandling inom stängda dörrar, sekretessen består under den fortsatta handläggningen, om domstolen inte förordnar annat. Sedan domstolen har skilt målet eller ärendet från sig, består sekretessen endast om

domstolen i domen eller beslutet har förordnat om det. Enligt 12 kap. 4 § 1998/99:JO1 första stycket upphör sekretess för uppgift i mål eller ärende i domstols rättskipande eller rättsvårdande verksamhet att gälla, om uppgiften tas in i dom eller annat beslut i samma mål eller ärende. Enligt andra stycket skall första stycket inte tillämpas, om domstolen i domen eller beslutet har förordnat att sekretessen skall bestå. Förordnande att sekretessen skall bestå får inte omfatta domslutet eller motsvarande del av annat beslut, såvida inte rikets säkerhet eller annat intresse av synnerlig vikt oundgängligen påkallar det.

Enligt 30 § förvaltningsprocesslagen (1971:291) skall rättens avgörande av mål grundas på vad handlingarna innehåller och vad i övrigt förekommit i målet. Av beslutet skall framgå de skäl som bestämt utgången.

Som länsrätten framhållit i remissvaret ställer 30 § förvaltningsprocesslagen krav på en doms utformning bl.a. på så sätt att de skäl som bestämt utgången skall framgå. Endast om skälen öppet redovisas kan den enskilde kontrollera hur domstolen urskilt och värderat för beslutet relevanta fakta och hur dessa fakta bedömts enligt tillämpliga rättsregler. En upplysande motivering kan endera övertyga den enskilde om att beslutet är korrekt eller ge honom underlag för ett överklagande. Allmänhetens tilltro till domstolarnas kompetens och objektivitet kräver också att dessa förmår visa att besluten är väl underbyggda.

Som framgått ovan föreligger möjlighet att förordna om sekretess av domskäl (12 kap. 4 § andra stycket sekretesslagen). I förarbetena till sekretesslagen (prop. 1979/80:2 s. 102) sägs dock att det är viktigt att allmänheten har så stor insyn i domstolarnas verksamhet som möjligt. Från denna synpunkt är det motiverat att domstolarnas avgöranden i största möjliga utsträckning är offentliga. Samtidigt måste emellertid beaktas att en långt driven offentlighetsprincip på detta område kan medföra skador både för det allmänna och för enskilda. En annan konsekvens kan bli att domstolarna av sekretesskäl underlåter att i sina avgöranden närmare gå in på vissa uppgifter som är av betydelse i målet och därigenom ger en ofullständig bild av de skäl som lett domstolen fram till dess ställningstagande. Vidare uttalas (s. 309) att det överlämnas åt domstolen att avgöra huruvida offentlighets- eller sekretessintresset skall tilläggas störst tyngd. Denna frihet för domstolen att göra en avvägning i det enskilda fallet utgör en motsvarighet till den frihet som domstolen har då den tar ställning i frågan huruvida en förhandling inför domstolen skall vara offentlig eller inte. Det får förutsättas att domstolarna är restriktiva vid sekretessbeläggning av domar och beslut.

När, såsom i det nu aktuella fallet, det vid domstolens förhandling inom stängda dörrar förebringats sekretessbelagda uppgifter angående en enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, och domskälen inte belagts med sekretess, är det påkallat att vara återhållsam med att återge andra uppgifter än sådana som är nödvändiga för att kraven i 30 § förvaltningsprocesslagen skall kunna uppfyllas. Att i domen ange en medicinsk diagnos, vars avslöjande skulle kunna uppfattas som menligt för den enskilde, är inte alltid nödvändigt för att domstolens resonemang skall framgå.

I den nu aktuella domen anges diagnosen explicit på tre ställen. På två ställen sker det vid återgivandet av vad chefsöverläkaren respektive A.Y. skulle ha anfört vid den muntliga förhandling som hölls inom stängda dörrar. För mig framstår det inte som självklart att diagnosen här behövt avslöjas. Det hade varit tillräckligt om det framgick att A.Y. ansåg att den av chefsöverläkaren ställda diagnosen var felaktig och att A.Y. över huvud taget inte ansåg sig lida av någon psykisk sjukdom. Det tredje stället där diagnosen anges är den inledande meningen till länsrättens egen bedömning. Där fastställer länsrätten t.o.m. diagnosen genom följande uttalande: "Även om A.Y. hävdar att diagnosen är fel och att han är fullt frisk framgår inte annat än att A.Y. lider av ... för vilken han är i behov av medicinering." Enligt min mening hade länsrätten med lätthet kunnat undvika att här ange diagnosen och ändå tillfredsställande klargöra sin inställning till frågan. Länsrätten skulle exempelvis i stället ha kunnat uttala: "Av utredningen har inte framkommit annat än att A.Y. lider av den sjukdom som anges i chefsöverläkarens diagnos."

Jag vill betona vikten av att sjukdomsdiagnoser, särskilt sådana av psykisk art, anges i domar endast när så är absolut nödvändigt. Även om jag anser att domen i detta fall hade kunnat formuleras på ett mycket hänsynsfullare sätt mot patienten än som skett är jag inte beredd att nu rikta kritik mot länsrätten. Jag beaktar därvid att frågan om diagnosers utsättande i domar inte tidigare rönt någon större uppmärksamhet i JO:s granskningsverksamhet.

Ärendet avslutas.

Central statsförvaltning, arbetsmarknadsmyndigheter m.m.

1998/99:JO1

Kritik mot länsarbetsnämnd och AMS för bristande beslutsmotivering m.m.

(Dnr 4102-1996)

Anmälan

I en anmälan till JO anförde P.H. i huvudsak följande.

Länsarbetsnämnden i Malmöhus län avslag en ansökan från P.H. om förlängning av ett starta-eget-bidrag. Som grund för avslaget anförde länsarbetsnämnden att ansökan om förlängningen hade kommit in för sent, och hänvisade till att det i en skrift från länsarbetsnämnden fastslogs att en sådan ansökan ”skall göras tidigast fem eller senast sju månader efter bidragsperiodens början”. P.H. överklagade beslutet och ifrågasatte om det över huvud taget fanns bestämmelser om ansökningstid. Länsarbetsnämnden ändrade inte sitt beslut, och P.H. fick inte veta om det gjorts en sådan omprövning som han hade rätt till. Arbetsmarknadsstyrelsen, AMS, avslag hans överklagande med motiveringen att P.H. saknade särskilda skäl för att erhålla förlängt bidrag. Detta skedde trots att P.H. framhållit att han inte givits möjlighet att argumentera i själva sakfrågan inför länsarbetsnämnden.

Utredning

AMS förelades att inkomma med utredning och yttrande såvitt avsåg handläggningen av P.H:s ärende vid länsarbetsnämnden och AMS. Svaret skulle innehålla ett bemötande av vad som uttalades i länsarbetsnämndens skrift om att ”Ansökan skall göras tidigast fem eller senast sju månader efter bidragsperiodens början”.

Under AMS utredning anförde länsarbetsnämnden följande.

P.H., /personnummer/ har under tiden 1994-01-24--1994-07-22 erhållit starta-eget-bidrag för start av egen näringsverksamhet.

1994-05-17 inkom H. med ansökan om förlängning av bidraget. Ansökan kompletterades 1994-07-19 på begäran av länsarbetsnämnden.

H. erhöll förlängning 13 veckor, 1994-07-25--1994-10-23.

1994-11-02 inkom H. med begäran om ytterligare förlängning av bidraget.

1994-11-23 kommunicerade länsarbetsnämnden med H. angående nämndens avsikt att avslå hans ansökan om ytterligare förlängning och han gavs enligt förvaltningslagen möjlighet att inkomma med synpunkter på denna avsikt.

Denna möjlighet utnyttjades inte av H.

Då inget nytt framkommit i ärendet för att medge ytterligare förlängning avslags hans ansökan 1995-01-26. Avslaget är ej grundat på försent inkommen ansökan.

1995-02-14 överklagade H. beslutet.

Då länsarbetsnämnden gör bedömningen att inget nytt framkommit i ärendet sen tidigare beviljade förlängningsansökan översändes överklagandet till Arbetsmarknadsstyrelsen för prövning.

Arbetsmarknadsstyrelsen avslår 1995-03-28 överklagandet.

Ang. Viktigt meddelande angående förlängning av starta-eget-bidrag.

1998/99:JO1

Detta meddelande är länsarbetsnämndens i Malmöhus län tillämpning av förordning (SFS 1984:523) omtryckt (SFS 1992:667) om bidrag till arbetslösa med flera som startar egen näringsverksamhet.

Detta meddelande bifogas alla förstagångsbeslut som beviljats starta-eget-bidrag.

I detta meddelande framgår det bl.a. att "Ansökan skall göras tidigast fem eller senast sju månader efter bidragsperiodens början".

Logiken i detta regionala meddelande bygger på det faktum att det generella regelverket avseende utbetalning av förlängt starta-eget-bidrag är sådant att de händelser som kan åberopas måste kunna relateras till verksamhetens första tid.

Särskilda skäl skall finnas för förlängning av bidraget. En förutsättning är att det är oförutsedda händelser som inte var kända när företaget startade och att dessa händelser menligt har påverkat företaget i negativ riktning.

/--/

Länsarbetsnämndens kommunikering den 23 november 1994 innehöll bl.a. följande.

Ansökan om förlängning av bidrag till starta-eget kan göras tidigast fem månader och senast sju månader efter första beslutsdatum. Du har erhållit förlängning tiden 94-07-25--94-10-23 ytterligare förlängning kan ej erhållas.

Länsarbetsnämnden avser därför att avslå din ansökan.

Beslutsmeddelandet den 26 januari 1995 lydde:

Länsarbetsnämnden har 1995-01-26 avslagit Din ansökan om förlängning av starta-eget-bidrag.

Motivering: Du uppfyller inte de formella krav som stipulerats av länsarbetsnämnden i Malmöhus län för att kunna erhålla förlängning.

P.H. överklagade beslutet men begärde i första hand att länsarbetsnämnden skulle ompröva det. Länsarbetsnämnden meddelade honom därefter att "vi ej funnit någon anledning att ändra vårt beslut". Det anfördes att P.H. hade möjlighet att inom tre veckor från delfäendet av meddelandet yttra sig till AMS. Han inkom med komplettering. AMS avslag överklagandet enligt följande.

Du har överklagat ett beslut av länsarbetsnämnden i Malmö om ytterligare förlängning av starta eget-bidrag.

Arbetsmarknadsstyrelsen avslår Din överklagan.

Förlängning av starta eget-bidrag får beviljas endast om det finns särskilda skäl till det.

AMS bedömer att de skäl Du anför inte kan anses utgöra särskilda skäl till ytterligare förlängning.

Detta beslut får inte överklagas.

AMS Arbetsmarknadsprogram anförde under utredningen bl.a. följande.

Då klaganden ville att någon expert på förvaltningslagstiftning hos AMS tittade på handläggningen remitterade dåvarande Platsförmedlingsenheten 950323 ärendet till dåvarande Juridiska enheten som föreslog att ärendet hanteras på sedvanligt sätt. Platsförmedlingsenheten tog upp överklagan till sakprövning och fann att särskilda skäl till ytterligare förlängning ej förelåg.

Huruvida länsarbetsnämnden har författingsenligt stöd för sin skrift vari uttalas att "Ansökan skall göras tidigast fem eller senast /sju/ månader efter bidragsperiodens början" är tveksamt. Ansökan om förlängning av en åtgärd ska i princip ske före utgången av den beviljade bidragsperioden. När myn-

digheten har förlängt åtgärden en gång ska sökanden före den andra bidragsperiodens utgång kunna begära ytterligare förlängning. Den sistnämnda varianten skulle därmed inte bli möjlig med länsarbetsnämndens föreskrift. Detta talar för att föreskriften bör tas ur bruk. Det kan nämnas att inget annat län tillämpar någon liknande föreskrift när det gäller ansökningar om förlängning av starta eget-bidrag.

Därefter har AMS yttrat följande.

Om själva handläggningen

Med hänvisning till vad länsarbetsnämnden och AMS Arbetsmarknadsprogram anført vad gäller de faktiska omständigheterna i fråga om den rent formella hanteringen av P.H. ärende finner AMS inte att handläggningen strider mot förvaltningslagens regler i tillämpliga delar.

Om sakprövningen

Länsarbetsnämnden har vad gäller den materiella prövningen i ärendet åberopat ett internt meddelande om tillämpningen av de i ärendet aktuella reglerna om möjligheterna att förlänga bidragsperioden för starta eget-bidrag.

I sitt beslut den 26 januari 1995 anför nämnden som motivering till sitt avslagsbeslut att P.H. "inte uppfyller de formella krav som stipulerats av länsarbetsnämnden i Malmöhus län för att kunna erhålla förlängning".

P.H. överklagade beslutet. Länsarbetsnämnden fann inte skäl att ompröva sitt beslut utan överlämnade ärendet till AMS.

AMS (dåvarande platsförmedlingsenheten /PF-enheten/) fann – med ändring av den grund som länsarbetsnämnden anført – att de skäl som P.H. anført i överklagningsärendet inte kunde anses utgöra särskilda skäl till ytterligare förlängning.

5 § förordningen (1984:523) om bidrag till arbetslösa som startar egen verksamhet hade vid tiden för handläggningen av P.H:s ärende följande lydelse:

5 § Bidrag lämnas under högst sex månader. Bidrag får dock lämnas under ytterligare högst sex månader, om det finns särskilda skäl till det eller om näringsverksamheten bedrivs i sådan glesbygd som avses i 1 § andra stycket förordningen (1990:643) om glesbygdstöd.

Av AMS allmänna råd om tillämpningen av förordningen gällande från den 1 november 1994 och därefter, framgår att AMS anser att i begreppet särskilda skäl bör innefattas att fråga är om oförutsedda händelser som inte var kända när företaget startade och att dessa händelser menligt påverkat företaget i negativ riktning. Denna formulering av råden gällde sålunda vid tidpunkten för beredningen av det överklagade ärendet. I de råd som gällde under tiden den 1 juli 1993 t.o.m. den 31 oktober 1994 fanns inget om denna tillämpning.

AMS har annan grund för sitt beslut att avslå P.H:s överklagan då man fann att det inte förelåg särskilda skäl att medge ytterligare förlängning av bidraget.

Från förvaltningsrättslig synpunkt kan det enligt AMS mening inte anses fel att i detta ärende med ändring av den av länsarbetsnämnden åberopade grunden besluta att inte bifalla det överklagade beslutet med åberopande av annan grund.

Länsarbetsnämnden har som nyss nämnts som motivering för sitt avslagsbeslut åberopat ett av nämnden fastlagt "Villkor för förlängning av Starta eget-bidrag" som lyder:

Ansökan skall göras tidigast fem eller senast sju månader efter bidragsperiodens början.

AMS finner att något stöd för denna "regel" inte finns vare sig i förordningens (1984:523) bestämmelser eller i AMS allmänna råd eller föreskrifter. En ansökan kan och skall kunna göras utan sådana begränsningar. AMS har i det överklagade beslutet också underkänt att denna tillämpning åberopas som skäl för det i första instans fattade beslutet.

1998/99:JO1

AMS finner dock att det inte kan vara fel att informera mottagare av starta eget-bidrag om de tidsmässiga förutsättningarna för att komma in med en ansökan så att länsarbetsnämnden har möjlighet att göra en meningsfull prövning av en ansökan.

AMS kommer därför att göra länsarbetsnämnden uppmärksam på vad som här anförs.

P.H. kommenterade utredningen.

Bedömning

JO Lavin anförde i beslut den 11 februari 1998 följande.

Handläggningen hos länsarbetsnämnden

Länsarbetsnämnden har i sitt yttrande till AMS anført att avslaget på P.H:s förlängningsansökan inte grundats på att ansökan kommit in för sent.

Nämnden hade meddelat P.H. följande: "Ansökan om förlängning av bidrag till starta-eget kan göras tidigast fem månader och senast sju månader efter första beslutsdatum. Du har erhållit förlängning tiden 94-07-25--94-10-23 ytterligare förlängning kan ej erhållas." Den beslutsmotivering som gavs var: "Du uppfyller inte de formella krav som stipulerats av länsarbetsnämnden i Malmöhus län för att kunna erhålla förlängning."

Jag finner det för egen del svårt att dra någon annan slutsats än att avslaget grundades just på att ansökan hade kommit in efter den tidsgräns som länsarbetsnämnden ställt upp. Någon annan motivering kan inte utläsas ur beslutet och länsarbetsnämnden har inte heller i yttrandet angett vilken grund som beslutet i stället skulle vila på. Av AMS yttrande drar jag vidare slutsatsen att AMS gör samma bedömning som jag i detta avseende. Jag får här konstatera att länsarbetsnämndens beslutsmotivering långt ifrån uppfyller de krav som måste ställas på en sådan. Det skall gå att utläsa i klartext vilka skäl och vilken föreskrift som ett beslut grundas på.

När det gäller själva den föreskrift som Länsarbetsnämnden i Malmöhus län infört rörande tidsramen för en ansökan om förlängning av starta-eget-bidrag gör jag samma bedömning som AMS. Eftersom AMS skulle göra länsarbetsnämnden uppmärksam på sin inställning finner jag inte anledning till något vidare uttalande i denna sak.

P.H. har klagat på att han inte fått besked om huruvida länsarbetsnämnden omprövade sitt beslut eller ej.

I 27 § förvaltningslagen (1986:223) föreskrivs att om en myndighet, vilken har meddelat ett beslut som första instans, finner att beslutet är uppenbart oriktigt på grund av nya omständigheter eller av någon annan anledning, myndigheten skall ändra beslutet, om det kan ske snabbt och enkelt och utan att det blir till nackdel för någon enskild part. Skyldigheten gäller även om beslutet överklagas, såvida inte klaganden begär inhibition.

Skyldigheten att ändra ett beslut gäller således bara om myndigheten finner att beslutet är *uppenbart* oriktigt. Skulle så inte vara fallet behöver något formligt beslut inte meddelas. I stället skall myndigheten, om det är fråga om en överklagandesituation, snarast kontrollera om överklagandet kommit in i rätt tid och i så fall överlämna handlingarna till den högre instansen. Länsarbetsnämnden meddelade P.H. att den ej funnit anledning att ändra sitt beslut med anledning av hans överklagande. Jag finner inte något skäl att rikta någon anmärkning mot länsarbetsnämndens handläggning i detta avseende.

Handläggningen hos AMS

Jag uppfattar P.H:s inställning så, att han förutsatt att AMS skulle ta ställning till huruvida han var berättigad att få sin förlängningsansökan prövad i sak och att denna sakprövning i så fall skulle äga rum i något senare handläggningsskede. Genom att AMS i stället omedelbart gjorde sakprövningen har han betagits möjligheten att argumentera mot uppfattningen att han inte hade särskilda skäl för ett förlängt bidrag.

AMS har anfört att det inte från förvaltningsrättslig synpunkt kan anses fel att AMS avslog ansökan med åberopande av en annan grund än vad länsarbetsnämnden gjort. Vad AMS haft att iaktta är att dess prövning kommit att hålla sig inom ramen för det överklagade beslutets innehåll. AMS tycks ha uppfattat innehållet så att länsarbetsnämnden gått in i en sakprövning, dvs. nämnden har prövat frågan om P.H:s rätt till ersättning. Såvitt jag kunnat finna, torde AMS uppfattning ligga åtminstone inom möjlighetens gränser. Genom att pröva samma fråga som nämnden, visserligen med tillämpning av en annan förutsättning än nämnden, har AMS hållit sig inom ramen för det överklagade beslutet och således inte överskridit sina befogenheter. Jag vill dock betona att om nämnden kunnat anses ha avgjort en fråga av endast formell art, AMS inte ägt utvidga sin prövning att omfatta den materiella sidan av P.H:s ersättningsrätt.

Som framgår av AMS remissvar, har AMS ansett länsarbetsnämndens avslagsbeslut vara baserat på en felaktig grund. Av denna anledning skulle AMS i stället för att pröva ersättningsfrågan i sak ha kunnat upphäva länsarbetsnämndens överklagade beslut och återförvisa ärendet till nämnden för en ny materiell prövning. Genom en sådan åtgärd skulle P.H. – om länsarbetsnämnden återigen avslagit hans ansökan – ha kunnat få en prövning i två instanser av frågan om särskilda skäl för hans rätt till ersättning förelegat och skulle då haft möjlighet att argumentera mot beslutsmyndighetens motivering. När nu AMS i stället direkt prövade denna fråga, och då AMS beslut inte kan överklagas, har denna möjlighet till argumentering betagits honom.

Jag anser att det hade varit lämpligt om AMS hade återförvisat ärendet för en ny materiell prövning av länsarbetsnämnden. Det rör sig dock här om sådana bedömningsfrågor att jag inte vill kritisera AMS för att den i stället direkt sakprövade ansökan, utan nöjer mig här med att uttala min uppfattning.

Jag anser vidare att AMS redan på detta stadium borde ha tagit upp frågan om den föreskrift om ansökningstid som länsarbetsnämnden ställt upp kunde anses godtagbar. 1998/99:JO1

Jag har ovan kritiserat länsarbetsnämnden för dess bristande beslutsmotivering. AMS beslut hade i motiveringsdelen följande lydelse: ”Förlängning av starta eget-bidrag får beviljas endast om det finns särskilda skäl till det. – AMS bedömer att de skäl Du anför inte kan anses utgöra särskilda skäl till ytterligare förlängning.”

En formulering av detta slag utgör inte en beslutsmotivering i egentlig mening. Det är en bättre ordning om myndigheten åtminstone kortfattat anger anledningen till att det som åberopats som stöd för en ansökan inte utgör sådana särskilda skäl som fordras. Att AMS beslutsmotivering är så torftig är särskilt betänkligt mot bakgrund av att AMS är den enda instans som prövat frågan om särskilda skäl förelegat. Det gör också att jag finner det svårare att i efterhand ta ställning till om ärendet borde ha återförvisats eller om saken var så uppenbar att en sådan åtgärd endast skulle ha inneburit en onödig omgång. I detta avseende är jag alltså kritisk till AMS förfarings-sätt.

P.H. har också riktat kritik mot att AMS inte kommunicerade sin uppfattning att han inte skulle ha anfört särskilda skäl för en förlängning av bidraget innan AMS fattade beslut i saken. Förvaltningslagens kommunikationskrav (17 §) omfattar emellertid inte en myndighets bedömningar eller avsikter i något hänseende, utan endast uppgifter av det slag som kan beskrivas som utredningsmaterial. Det finns därför inte anledning att rikta någon kritik mot AMS när det gäller uppfyllandet av kommunikationskravet.

Fråga huruvida en arbetslöshetskassa har varit skyldig att meddela ett formligt beslut när en medlem ansetts ha utträtt ur kassan till följd av försummad avgiftsbetalning

(Dnr 4549-1996)

Anmälan

U.B. kom den 3 december 1996 in till JO med en anmälan riktad mot dels Arbetsmarknadsstyrelsen, AMS, dels Handelstjänstemannaförbundets, HTF, arbetslöshetskassa. Han ansåg att dessa båda organ hade gjort sig skyldiga till ”felaktigt myndighetsutövande”. Som stöd för sitt påstående hänvisade han till en redogörelse för vad som hade inträffat när han en period hade varit arbetslös. Av redogörelsen framgick bl.a. att U.B. under en tremånadersperiod med bibehållen rätt till a-kasseersättning hade sökt arbete i Frankrike (som s.k. 3-månaderssökande, jfr nedan). I samband med det hade olika problem uppstått med utbetalningen av ersättningen och beräkningen av hans återstående ersättningsdagar. Han redogjorde också för händelser inträffade efter hemkomsten från Frankrike. Av U.B:s berättelse i denna del samt en skrivelse till honom från arbetslöshetskassan den 6 november 1996 framgick bl.a. att kassan ansåg att U.B:s medlemskap hade upphört på grund av utebli-

ven avgiftsbetalning, men inte att det hade fattats ett formligt beslut i den frågan eller att U.B. på kassans initiativ hade underrättats i samband med upphörandet.

Den 16 december 1996 upprättade föredraganden i ärendet hos JO följande tjänsteanteckning:

Samtal med Bo Wickström, HTFs arbetslöshetskassa. Han uppger att det inte finns något beslut i kassans ärende, om U.B:s rätt till medlemskap i kassan. Detta på grund av bestämmelsen i 53 § lagen (1973:370) om arbetslöshetsförsäkring, vilken inte kräver särskilt beslut.

Utredning

Anmälan remitterades till Arbetsmarknadsstyrelsen för yttrande. Yttrandet skulle behandla frågan huruvida den del av arbetslöshetskassans handläggning som kom till uttryck i kassans skrivelse den 6 november 1996 och innehållet i tjänsteanteckningen den 16 december 1996 varit förenlig med bestämmelserna i 98 § lagen (1973:370) om arbetslöshetsförsäkring. Som svar överlämnades en skrivelse från Arbetsmarknadsstyrelsen Försäkring. I skrivelsen anfördes följande (bilagor här uteslutna).

Ärendet rör frågan om kassan behöver fatta ett formellt beslut i samband med upphörande av medlemskap enligt 53 § lagen (1973:370) om arbetslöshetsförsäkring (ALF), samt möjligheterna att överklaga ett beslut enligt 98 § ALF.

Enligt 53 § ALF skall en medlem anses ha utträtt ur kassan om han eller hon, vid utgången av andra månaden efter förfallodagen, inte erlagt medlemsavgift eller meddelat avgiftsbefriande förhållande. Utträde på grund av försummad avgiftsbetalning skall inte förväxlas med begreppet uteslutning från kassans sida, vilket används i 48 § ALF. Innehållet i 53 § ALF finns även intagen i kassans stadgar § 7 (bifogas).

Medlemskapet upphör formlost vid försummad avgiftsbetalning. Det har aldrig varit aktuellt att kassan när betalning upphör – på grund av övergång till annan kassa eller av andra skäl – skall besluta om utträde i varje enskilt fall. Däremot skall kassan, om medlemmen så begär, pröva och fatta beslut om det kan föreligga särskilda skäl för att vederbörande ska få kvarstå i kassan (se Arbetsmarknadsstyrelsens meddelande nr 11/1990. Notera att då gällande lag hänvisade till kassans stadgar i stället för § i ALF).

Orsaken till det formlösa förfarandet vid utträde är att tusentals kassamedlemmar årligen byter kassa på grund av att de bytt verksamhetsområde. Av praktiska skäl har arbetslöshetskassorna inte velat formalisera förfarandet eftersom påminnelse och beslut om utträde i varje enskilt ärende skulle innebära en alltför stor kostnad och arbetsinsats.

Av tillgängliga handlingar i ärendet framgår bakgrunden till kassans skrivelse av den 6 november 1996. U.B. vistades i Frankrike, som s k 3-månaderssökande enligt bestämmelserna i EG-förordning 1408/71, under tiden den 7 juli–den 30 september 1995. Efter återkomsten anmälde sig U.B. på arbetsförmedlingen den 2 oktober 1995 och gjorde anspråk på ersättning från kassan. Enligt kassan lämnade han dock inte in några kassakort (se AMS Försäkrings minnesanteckningar). Fråga uppstod om han i Frankrike hade förbrukat sina resterande ersättningsdagar i den pågående ersättningsperioden eller om han kunde fortsätta på den gamla perioden (se Arbetsmarknadsstyrelsens skrivelse av den 10 november 1995). Kassan vägrade under hösten 1995 betala ut ersättning innan redovisning om utbetalade

1998/99:JO1
 dagar erhållits från franska myndigheter. Det förefaller dock inte som om U.B. fick något beslut om ersättningsrätt under hösten 1995, utan kassan avvaktade besked från Frankrike.

Arbetsmarknadsstyrelsen skrev till Frankrike den 13 november 1995 för att få klarhet om förbrukade dagar. Den 4 september 1996 fick Arbetsmarknadsstyrelsen besked från Frankrike att U.B. inte hade förbrukat alla kvarvarande ersättningsdagar i perioden (se intyg från Frankrike, bifogas). Besked härom lämnades till kassan i skrivelse av den 22 oktober 1996 (bifogas).

Vad gäller betalning av medlemsavgiften har kassan den 5 januari 1996 skickat en skrivelse med bifogad inbetalningsavi till U.B. (bifogas). I skrivelsen angavs att utebliven betalning av avgiften skulle resultera i att medlemmen anses ha utträtt ur kassan. Det föreligger ingen laglig skyldighet för kassorna att påminna den enskilde medlemmen om att han eller hon inte betalat sin medlemsavgift. I april 1996 skrev U.B. till kassan där han bl a berörde kassans avisering av medlemsavgift (bifogas).

AMS Försäkring anser att en arbetslöshetskassa i normalfallet inte behöver fatta något beslut rörande utträde enligt 53 § ALF. I U.B:s fall såg situationen i viss mån annorlunda ut. U.B. var uppenbarligen i kontakt med kassan i oktober 1995 och han aktualiserade då frågan om ersättning. Även om han inte lämnade in kassakort gav han till känna att han ville ha resterande dagar i ersättningsperioden.

När beskedet kom från Frankrike i oktober 1996 stod det klart för kassan att U.B. inte hade förbrukat samtliga dagar i ersättningsperioden. AMS Försäkring anser att U.B. rätteligen borde ha fått resterande ersättningsdagar retroaktivt, eftersom dessa avsåg tid under 1995. Kassan borde inte ha nekat honom utbetalning på grund av senare inträffat utträde. När kassan fick besked från Frankrike borde kassan alltså åter ha aktualiserat hans ärende. Kassans skrivelse av den 6 november 1996 får uppfattas innehålla ett beslut om att inte betala ut arbetslöshetsersättning efter 1995 (se fjärde stycket). Skrivelsen borde därför, enligt AMS Försäkrings mening, ha utformats som ett beslut med besvärshänvisning.

U.B. lämnades tillfälle att kommentera remissvaret.

Bedömning

JO Lavin anförde i beslut den 5 mars 1998 följande.

En principfråga, som påkallar min bedömning, är om en arbetslöshetskassa måste meddela ett formligt beslut, när ett medlemskap i kassan upphör på grund av försummad avgiftsbetalning. Eftersom ärendet hos JO avser tid då lagen (1973:370) om arbetslöshetsförsäkring (ALF) alltjämt var gällande, sker bedömningen med utgångspunkt i 53 § denna lag. Bestämmelserna i 53 § ALF hade följande lydelse:

53 § Den som inte vid utgången av andra månaden efter den tid, på vilken fast medlemsavgift eller uttaxerat belopp belöper, till kassan antingen erlagt avgiften eller beloppet eller anmält förhållande, på vilket befrielse från betalningsskyldighet kan grundas, skall anses ha utträtt ur kassan vid nämnda tidpunkt. I en kassa med längre avgiftsperiod än kalendermånad skall medlem som inte inom tre månader från periodens början erlagt avgiften anses ha utträtt ur kassan efter nämnda tid. Om särskilda skäl föreligger, får arbetsmarknadsstyrelsen medge, att utträdet skall anses äga rum vid en senare tidpunkt, dock senast vid utgången av sju månader.

Kassans styrelse får medge, att den som underlåtit att inom föreskriven tid anmäla förhållande, på vilket befrielse från betalningsskyldighet kan grundas, ändå får bibehållas vid sitt medlemskap. Om särskilda skäl

föreligger, får styrelsen även i annat fall besluta, att medlem som underlåtit att inom föreskriven tid erlägga fast avgift eller uttaxerat belopp skall få kvarstå i kassan.

Bestämmelserna i 53 § har utan någon ändring av innehållet i sak överflyttats till lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor (AKL) och återfinns där i 45–47 §§.

Enligt 53 § ALF kunde försummad avgiftsbetalning efter viss tid föranleda att personen i fråga som regel skulle anses ha utträtt ur kassan. En vanlig uppfattning tycks vara att arbetslöshetskassan inte behöver fatta något särskilt beslut härom (se t.ex. Stig Jansson i Karnov 1997/98 s. 3672). Möjligen kan lagens formulering ”skall anses ha utträtt” ha bidragit till denna uppfattning.

AMS har i sitt remissyttrande framhållit att medlemskapet upphör formlöst vid försummad avgiftsbetalning och har härvid hänvisat till AMS meddelande nr 11/1990. I detta uttalar bl.a. att det aldrig har varit aktuellt att kassan när betalningen upphör skall besluta om utträde i varje enskilt fall utan medlemskapet upphör formlöst. Vidare sägs emellertid i meddelandet att om kassan anser att det inte finns särskilda skäl kassan måste fatta ett beslut. I meddelandet uppställs vissa krav på ett dylikt beslut. Således skall i beslutet uttryckligen anges att kassan har prövat men inte funnit särskilda skäl för bibehållande av medlemskapet och, om det är aktuellt, även uttala att sökt ersättning inte kan beviljas; dessutom skall beslutet förses med omprövningshänvisning.

Vad AMS anfört om att medlemskapet skulle ha upphört formlöst får inte undanskymma det faktum att i det enskilda fallet medlemskapet upphörde till följd av att en företrädare för kassan konstaterat att de i 53 § ALF uppställda förutsättningarna härför, t.ex. försummad betalning, varit uppfyllda. Sedan den i 53 § angivna tidpunkten för utträdet passerats, får det anses ha åvilat kassan att se till att bestämmelserna i lagrummet vann tillämpning. Detta åliggande förstärktes därav att arbetslöshetskassans styrelse enligt 52 § ALF skulle föra en medlemsförteckning, vilken skulle innehålla uppgift om 1. varje medlems namn, personnummer, postadress och tid för inträde i kassan, och 2. de avgifter och andra belopp som medlemmen betalat in. Bortsett från att skyldigheten numera sägs åvila arbetslöshetskassan återfinns samma regler i 35 § AKL. Även om kassan skulle ha register gemensamt med ett eller flera fackförbund ansvarar kassan således för att medlemsförteckningen innehåller korrekta uppgifter.

Av det anförda framgår att när en medlem befunnits inte ha betalt medlemsavgiften, arbetslöshetskassan inte kunde undandra sig att ta ställning till huruvida medlemmen skulle anses ha utträtt ur kassan enligt 53 § ALF. Frågan är dock om kassans uppfattning att utträde skett nödvändigtvis skulle ha kommit till uttryck i ett formligt, skriftligt beslut.

Ett beslut av innebörd att någon inte kvarstår i kassan har väsentliga rättsverkningar för den berörde. Detta framgår av att efter omprövning ett beslut om medlemskap kan överklagas hos länsrätt (98 § ALF; numera 95 § AKL). För en medlem är det av största betydelse att han så snart som möjligt får reda på kassans inställning till hans medlemskap. Det kan naturligtvis ligga i hans intresse att för kassan presentera omständigheter som kan utgöra

särskilda skäl för ett bibehållande av medlemskapet eller att snarast ansöka om återinträde. Se härtill de bekymmer som uppkom för klaganden i rättsfallet FÖD 1993:14 och lägg märke till att Försäkringsöverdomstolen särskilt uppmärksammade att klaganden inte fått del av beslutet att avföra henne som medlem i samband med dess fattande. Kassan bör därför välja att redan från början meddela ett formligt beslut om sin inställning till den enskildes medlemskap. Den enskilde skall underrättas om beslutet, och detta skall också förse med en omprövningshänvisning. Högst sannolikt är nämligen att en av en kassa avsedd formlös information till den enskilde om medlemskapets upphörande inom förvaltningsrättskipningen skulle anses som en bärare av ett beslut av kassan. Informationen kommer då att ha en allvarlig brist, om någon omprövningshänvisning inte finns med.

1998/99:JO1

AMS torde vara av den uppfattningen att en arbetslöshetskassa till viss del själv kan avgöra om ett formligt beslut skall meddelas. Behov av ett beslut skulle föreligga främst när medlemmen begär en prövning av frågan om det har förelegat särskilda skäl för att han skall få kvarstå som medlem. I övrigt skulle reglerna i 53 § ha kunnat tillämpas utan att detta kommit till medlemmens kännedom eller utan att ett formligt beslut meddelats. Jag vill här påpeka att regeln om särskilda skäl för sin tillämpning inte är beroende av någon uttrycklig begäran av medlemmen. När en kassa med tillämpning av 53 § konstaterat att medlemmen skulle anses ha utträtt ur kassan ligger häri att – såvitt kassan för närvarande känner till – några särskilda skäl för ett bibehållande av medlemskapet inte heller förelegat. Enligt min mening är det oacceptabelt att inte alla slags ställningstaganden om medlemskaps upphörande på grund av försummad avgiftsbetalning anses behöva meddelas som självständiga beslut.

Av utredningen får anses framgå att U.B. inte hade begärt att få ut resterande ersättningsdagar genom att lämna in kassakort. Något konkret yrkande om utbetalning av de resterande tre ersättningsdagarna synes alltså inte ha framställts.

U.B. hade emellertid vänt sig till kassan och hemställt om besked beträffande sin ersättningsrätt och sitt medlemskap. Detta föranledde kassan att genom en skrivelse meddela honom att han väl hade kunnat få ytterligare tre ersättningsdagar, men att han inte gjort anspråk på detta under år 1995 och att han inte kunde få ut ersättning därefter, eftersom han då ansågs ha trätt ut ur kassan.

Kassans skrivelse den 6 november 1996 får anses innefatta ett ställningstagande såväl till U.B:s rätt till ersättning retroaktivt som till hans medlemskap i kassan. Jag instämmer i AMS bedömning att ställningstagandet borde ha getts formen av ett beslut, som skulle ha försetts med en anvisning om hur U.B. kunde ha begärt omprövning. Eftersom kassan inte heller tidigare meddelat ett självständigt beslut i medlemskapsfrågan, har det varit än mer angeläget att U.B:s hemställan föranledde ett beslut.

I övrigt motiverar inte det U.B. har framfört i tillräcklig utsträckning att jag vidtar någon ytterligare åtgärd eller gör något uttalande.

Med dessa besked avslutar jag ärendet här.

Initiativärende: Fråga om Arbetsmarknadsstyrelsen överskridit sina befogenheter vid meddelandet av föreskrifter till 32 § lagen (1973:370) om arbetslöshetsförsäkring 1998/99:JO1

(Dnr 658-1997)

Initiativet

I ett tidigare ärende hos JO (dnr 1315-1996) behandlades klagomål mot Industritjänstemännens arbetslöshetskassa. Saken gällde bl.a. frågan om kassans rätt att vid utbetalning av arbetslöshetsersättning göra avdrag för obetalda medlemsavgifter. Utredning och yttrande inhämtades från Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) över bl.a. den delen av anmälan. Vad gällde rätten att göra avdragen i fråga hänvisade kassan och AMS till AMS föreskrifter till 32 § lagen (1973:370) om arbetslöshetsförsäkring (AMSFS 1991:15 Uppslag 10 punkt 2 b). Föreskrifterna har i här aktuell del följande lydelse:

Vid utbetalning av ersättning skall kassan göra avdrag för förfallna, ej erlagda avgifter.

I beslut i ärendet den 12 februari 1997 uttalade JO Lavin, såvitt nu är av intresse, följande.

Jag vill i detta sammanhang nämna att jag finner det tveksamt om föreskriften i fråga kan anses utgöra en sådan verkställighetsföreskrift till lagen om arbetslöshetsförsäkring som AMS äger meddela med stöd av 29 § förordningen om arbetslöshetsförsäkring. Jag avser att ta upp denna fråga till bedömning inom ramen för ett särskilt ärende.

Mot denna bakgrund lades ett nytt ärende upp.

Utredning

Härefter inforrades yttrande från AMS. AMS överlämnade som sitt svar ett yttrande från AMS ansvarsområde Försäkring. Följande anfördes (bilagan har här utelämnats).

I beslut av den 12 februari 1997 rörande Industritjänstemännens arbetslöshetskassa har JO ifrågasatt om Arbetsmarknadsstyrelsens föreskrifter till 32 § lagen (1973:370) om arbetslöshetsförsäkring (ALF) kan anses förenliga med 29 § förordningen (1988:1400) om arbetslöshetsförsäkring. Enligt ifrågavarande föreskrift skall kassan, vid utbetalning av ersättning, göra avdrag för förfallna, ej erlagda avgifter.

En regel av detta slag har funnits sedan den statsunderstödda arbetslöshetsförsäkringens tillkomst. I 1 § förordningen (264:1934) om erkända arbetslöshetskassor, som trädde i kraft den 1 januari 1935, ålades arbetslöshetskassorna att anta stadgar som reglerade medlemmarnas rättigheter och skyldigheter gentemot kassan. Socialstyrelsen (Arbetsmarknadsstyrelsens företrädare som tillsynsmyndighet) utarbetade normerande normalstadgar för arbetslöshetskassorna. I § 42 (rätteligen § 41; JO:s anm) tredje stycket normalstadgan från 1935 angavs: "Vid utbetalning avdragas förfallna men icke guldna avgifter till kassan" (se bifogat utdrag ur Handbok för erkända arbetslöshetskassor, 1935).

Ursprungligen sköttes både inkassering av medlemsavgifter och utbetalning av arbetslöshetsersättning av den lokala redogörarorganisationen.

Den ovannämnda regeln gav ett rättsligt stöd för att göra avdrag för förfallna medlemsavgifter från den enskildes ersättning och möjliggjorde naturligtvis också att man på ett praktiskt sätt kunde säkra avgiftsinkasseringen från de arbetslösa. Regeln måste emellertid också ses som ett komplement till den regel i stadgarna som anger följderna av utebliven avgiftsbetalning. Bristande betalning av medlemsavgiften medför, och medförde även 1935, att en medlem anses ha utträtt formlöst ur kassan efter en viss angiven tid (se 53 § ALF). För att på nytt bli medlem måste man ånyo ansöka om medlemskap, vilket förutsätter att man har ett arbete, och för att ersättningsrätt på nytt skall föreligga krävs att man varit medlem i 12 månader efter senaste inträdet (det s k medlemsvillkoret, se 6 § ALF).

1998/99:JO1

Som en följd av ändringar i de föreningsrättsliga bestämmelserna i lagen om arbetslöshetsförsäkring den 1 januari 1992 - främst 42 § - utarbetades nya normalstadgar för kassorna vilka enbart innehöll de för varje kassa nödvändiga föreningsrättsliga reglerna. Från och med nämnda datum fanns det därmed inte längre några regler som rörde rätten till ersättning i kassornas stadgar. Arbetslöshetskassorna skulle tillämpa lagen om arbetslöshetsförsäkring direkt när man prövade enskilda medlemmars ersättningsrätt. Tillämpningsregler av betydelse för ersättningsrätt, som tidigare fanns intagna i stadgarna, utfärdades istället genom Arbetsmarknadsstyrelsens föreskrifter.

I samband med dessa förändringar uppstod fråga om den i remissen aktuella bestämmelsen, som bedömdes inte kunna ingå i de nya stadgarna, skulle införas som en föreskrift för arbetslöshetskassorna eller tillåtas försvinna. Representanter för kassorna förespråkade det senare. Orsaken härtill var att kassorna ansåg sig ha svårigheter att följa bestämmelsen - utbetalningen sker ju numera genom några få stora databaserade system som inte är sammankopplade med registren för medlemskap och avgifter. Från Arbetsmarknadsstyrelsens sida ansågs bestämmelsen emellertid ha ett värde eftersom denna skyldighet för kassorna att dra av förfallna avgifter när de gjorde ersättningsutbetalning, hade lett till bifall i ett antal överklagningsärenden innebärande att medlemskap förblev obrutet och att ersättningsrätt därmed förelåg.

På grund av arbetslöshetskassornas ställning, som privata rättssubjekt, måste rättsligt bindande tillämpningsregler för kassorna ges genom föreskrifter. Med hänsyn till utträdesregeln i 53 § ALF anser AMS Försäkring att det alltjämt finns ett behov av en föreskrift som ålägger kassorna att göra avdrag för förfallna avgifter.

JO Lavin anförde i beslut den 30 april 1998 bl.a. följande.

Bedömning

Lagen (1973:370) om arbetslöshetsförsäkring (ALF) och förordningen (1988:1400) om arbetslöshetsförsäkring har den 1 januari 1998 upphört att gälla. I stället har lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring och förordningen (1997:835) om arbetslöshetsförsäkring trätt i kraft. Vidare har AMS med stöd av den nya lagen och den nya förordningen meddelat nya föreskrifter om arbetslöshetsförsäkring (AMSFS 1997:13).

De i detta ärende aktuella bestämmelserna har så gott som ordagrant förts över till den nya regleringen (se 47 § lagen, 1997:238, om arbetslöshetsförsäkring, 24 § förordningen, 1997:835, om arbetslöshetsförsäkring och 87 § AMSFS 1997:13). Den fråga som aktualiserats i ärendet är således fortfarande aktuell. Skulle AMS föreskrift stå i strid med regeringens

bemyndigande följer av 11 kap. 14 § regeringsformen (RF) att föreskriften inte får tillämpas. 1998/99:JO1

Bestämmelsen i 32 § ALF hade följande lydelse (jfr 47 § den nya lagen).

Ansökan om ersättning göres skriftligen hos arbetslöshetskassan. Vid ansökan skall fogas intyg av arbetsgivare om den försäkrades arbetsförhållanden samt de uppgifter i övrigt som behövs för bedömning av den försäkrades ersättningsrätt. Kan sådant intyg endast med stora svårigheter införskaffas, får arbetsförhållandena och övriga uppgifter styrkas på annat sätt.

Intyg och övriga uppgifter skall förvaras bland kassans handlingar.

Arbetsgivare skall på begäran utfärda intyg som avses i första stycket enligt formulär som fastställts av Arbetsmarknadsstyrelsen.

AMS föreskrift till bestämmelsen hade som ovan anförts bl.a. följande lydelse (jfr nu gällande föreskrift i 87 § AMSFS 1997:13).

Vid utbetalning av ersättning skall kassan göra avdrag för förfallna, ej erlagda avgifter.

Som stöd för utfärdandet av föreskriften har AMS åberopat 29 § förordningen (1988:1400) om arbetslöshetsförsäkring, vilken hade följande lydelse (jfr 24 § den nya förordningen).

AMS får meddela föreskrifter för verkställigheten av lagen (1973:370) om arbetslöshetsförsäkring och denna förordning.

Enligt 8 kap. 13 § första stycket RF får regeringen genom förordning besluta 1. föreskrifter om verkställighet av lag, 2. föreskrifter som ej enligt grundlag skall meddelas av riksdagen. Enligt tredje stycket samma paragraf får regeringen i förordning som avses i första stycket överlåta åt myndighet under regeringen att meddela bestämmelser i ämnet. Myndigheterna saknar enligt regeringsformen egen normgivningskompetens och kan alltså inom området för regeringens förordningsmakt enligt 13 § meddela föreskrifter endast efter bemyndigande i förordning.

Regeringen hade inom ramen för sin s.k. restkompetens enligt bestämmelserna i punkten 2 i nyssnämnda stadgande i regeringsformen ägt bemyndigande underordnad myndighet att utfärda närmare föreskrifter om rätten till ersättning enligt förordningen. Jfr Strömberg, Normgivningsmakten enligt 1974 års regeringsform, 2 u. 1989, s. 98 f. Regeringen har emellertid till AMS delegerat endast rätten att meddela föreskrifter för verkställigheten av lagen och förordningen. Om vad föreskrifter angående verkställighet av lag får innehålla anförde föredragande departementschefen bl.a. följande i förarbetena till regeringsformen (prop. 1973:90 s. 211).

Med föreskrifter om verkställighet av lag bör enligt min mening i första hand förstås tillämpningsföreskrifter av rent administrativ karaktär. I viss utsträckning torde det emellertid vara ofrånkomligt att tillåta, att regeringen med stöd av sin behörighet att besluta verkställighetsföreskrifter i materiellt hänseende "fyller ut" en lag, även om lagen i och för sig skulle befinna sig inom det obligatoriska lagområdet. En förutsättning för att regeringen skall få göra detta måste emellertid vara, att den lagbestämmelse som skall kompletteras är så detaljerad att regleringen inte tillförs något väsentligt nytt genom den av regeringen beslutade föreskriften. I verkställighetsföreskriftens form får således inte beslutas om något som kan upplevas som ett nytt åliggande för

enskilda eller om något som kan betraktas som ett tidigare ej föreliggande 1998/99:JO1
ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden.

Vad departementschefen här anförde bör självfallet också omfatta sådana verkställighetsföreskrifter som en förvaltningsmyndighet utfärdar med stöd av bemyndigande i en förordning.

Bestämmelsen i 32 § ALF innehöll över huvud taget inga regler om utbetalning av ersättning. Lagen i övrigt innehöll inte heller några regler härom. Den av AMS utfärdade föreskriften om att kassan skulle göra avdrag för förfallna, ej erlagda avgifter vid utbetalning av ersättning måste därför anses ha tillfört regleringen något så väsentligen nytt att den gått utöver vad som kan anses som en verkställighetsföreskrift. Enligt min mening har AMS här överskridit sina befogenheter enligt bemyndigandet i 29 § förordningen (1988:1400) om arbetslöshetsförsäkring med den följd att den aktuella föreskriften i AMSFS 1991:15 Uppslag 10 punkt 2 b egentligen inte har fått tillämpas.

Jag har full förståelse för de synpunkter som AMS framfört i sitt remissyttrande om behovet av en regel med den innebörd som AMS föreskrift har. Särskilt har jag fäst mig vid de uppenbara fördelar som regeln ger en medlem som underlåtit att betala förfallna medlemsavgifter. Frågan är dock var i regelverket en sådan regel bäst hör hemma. Regeln innebär att arbetslöshetskassorna får rätt att använda s.k. tvungen kvittning och att denna rätt kan användas för att avräkna kassans fordran på medlemsavgift mot medlemmens ersättningskrav av social natur. Om kvittningsmöjligheter i sociala ersättningar, se min Återbetalning av socialersättning, 1986, s. 186–196. En arbetslöshetskassa torde sakna rätt att genomföra en sådan kvittning utan uttryckligt författningsstöd. Enligt min mening har denna befogenhet så långtgående rättsverkningar att den borde finnas föreskriven i en lag, antingen lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring eller lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor.

Som framgått av det ovan anförda, anser jag att AMS genom att meddela den ifrågasvarande kvittningsregeln gått utanför ramen för sitt bemyndigande att besluta verkställighetsföreskrifter. AMS kan inte undgå kritik härför. Eftersom en dylik regel kan antas fylla ett visst praktiskt behov och det således finns anledning att överväga en lagändring, överlämnar jag ett exemplar av detta beslut till Regeringskansliet (Arbetsmarknadsdepartementet).

Ärendet avslutas här.

Klagomål mot Sametinget – Fråga om räckvidden av JO:s tillsynskompetens

(Dnr 4609-1997)

I en anmälan till JO framställdes kritik mot i första hand ordföranden i Sametinget angående tillvägagångssättet vid plenum i Sametinget i Malå den 11–14 november 1997. Kritiken gällde främst ordningen för godkännande av föredragningslistan och vissa därmed sammanhängande frågor.

I beslut den 28 november 1997 anförde *JO Lavin* följande.

1998/99:JO1

Trots att Sametingets ledamöter utses av samerna genom direkta val i ett proportionellt valsysteem (se 3 kap. sametingslagen 1992:1433) är Sametinget att betrakta som en statlig myndighet. Se prop. 1992/93:32 s. 35. Tingets ledamöter är inte heller såsom riksdagens ledamöter och ledamöter av beslutande kommunala församlingar uttryckligen undantagna från JO:s tillsyn (jfr 2 § tredje stycket 1. och 6. lag 1986:765 med instruktion för Riksdagens ombudsmän). Vad gäller ordföranden i Sametinget utser regeringen denne bland tingets ledamöter efter förslag av Sametinget (2 kap. 2 § andra stycket sametingslagen). Mot bakgrund av det nu anförda finner jag att åtminstone Sametinget och dess ordförande står under min tillsyn. Jag anser det inte nödvändigt att i detta ärende ta ställning till frågan huruvida en ledamot av tinget kan anses vara en befattningshavare enligt 2 § första stycket 2. lagen med instruktion för Riksdagens ombudsmän.

För JO:s tillsynsverksamhet gäller vissa begränsningar. JO:s tillsyn är väsentligen inriktad på den del av den offentliga verksamheten som innefattar myndighetsutövning mot enskild enligt särskild lagstiftning. Det som tagits upp i anmälan avser inte myndighetsutövning utan avser närmast interna ordningsfrågor inom Sametinget. Vad som framkommit i ärendet har mot bakgrund härav inte gett mig anledning att inleda någon utredning.

Utlänningsärenden

1998/99:JO1

Kritik mot Polismyndigheten i Örebro län, polisområde Hallsberg, avseende ett verkställighetsärende enligt utlänningslagen (1989:529). Bl.a. fråga om polismyndigheten haft rätt att vidta åtgärder för att verkställa avvisning till annat land än det som anvisats i avvisningsbeslutet

(Dnr 3299-1996)

I en anmälan till JO anförde A.M. bl.a. följande.

Han har varit förordnad som offentligt biträde åt E.I. Denne är irakisk medborgare och kurd. Innan E.I. anlände till Sverige i maj 1993 och ansökte om asyl här hade han bott i Iran sedan 1980. Enligt beslut av Utlänningsnämnden, UN, den 26 september 1994 skulle E.I. avvisas till Iran. Nämnden anförde i beslutsskäl att E.I. hade asylskäl i förhållande till Irak men att verkställighet kunde ske till Iran. I sitt beslut förordnade UN således att verkställigheten av avvisningen skulle ske till Iran. Polismyndigheten i Örebro län, polisområde Hallsberg, skulle verkställa beslutet. Den 24 mars 1995 fick A.M. av E.I:s syster veta att E.I. hade ringt till henne från Istanbul i Turkiet och sagt att han hade blivit lämnad där av den poliseskort som skulle ombesörja verkställigheten till Iran. Efter kontakt med polismyndigheten fick A.M. beskedet att E.I. skulle hämtas hem samma dag. Det har dessutom kommit fram att polismyndigheten – trots UN:s kategoriska uttalande om E.I:s rätt till asyl gentemot Irak – försökte verkställa avvisningen dit. Av polismyndighetens promemoria över verkställighetsärendet går inte att utläsa när E.I. egentligen togs hem från Istanbul. Polismyndighetens promemoria stämmer inte heller med den version av händelseförloppet som E.I. lämnat.

Mot bakgrund av det anförda ifrågasatte A.M. (1) om polismyndigheten hade upprättat en promemoria som inte återgav det verkliga händelseförloppet, (2) om polismyndigheten hade försökt verkställa avvisningen av E.I. till Irak trots UN:s beslut, (3) om E.I. hade ”dumpats” i Istanbul och hämtats först när polismyndigheten förstod att den saken hade uppmärksamats, och (4) om UN borde ha hört sammat E.I:s begäran om utredning av polismyndighetens agerande innan UN beslutade att häva verkställigheten den 19 augusti 1996. A.M. ifrågasatte dessutom om inte den svenska polismyndigheten hade brutit mot sekretessen enligt 7 kap. 14 § sekretesslagen (1980:100) genom att de medföljande polismännen – i samband med försöken att verkställa avvisningen till Irak – hade diskuterat E.I:s ärende med turkisk polis. A.M. betonade därvidlag att E.I. var kurd.

JO granskade polismyndighetens verkställighetsakt samt remitterade anmälan till myndigheten för upplysningar och yttrande.

Polismyndigheten, polisintendenten Leif Jonnerberg vid rättsenheten, hänvisade till upplysningar lämnade av inspektören Hans Jacobsson. Dessa hade följande innehåll.

Undertecknad samt Lena Carlsson, transporttjänsten, Härnösand, medföljde som eskort vid denna verkställighet i avvisningsärende.

Undertecknad hänvisar till den promemoria som upprättats över omständigheter vid verkställigheten. Lena Carlsson har då även upprättat en bevakningspromemoria över utlandstransport. 1998/99:JO1

I förtydligande syfte kan anges, att denna verkställighet till Iran, har misslyckats helt beroende på den förpassades (E.I.) inställning och uppträdande i Teheran. E.I. angav vid återresan till Sverige, att han fått "tips" av kamrater i Sverige hur han skulle uppträda för att förhindra ett mottagande i Iran. Härvid framkom, att E.I. visste att Iran inte har någon förbindelse med Irak och att han därför inte kan sändas därifrån till Irak.

Han kunde därför kräva att få åka till sitt hemland Irak. Iranska myndigheter skulle därvid inte kunna ta emot honom då han så kategoriskt krävde att få åka till sitt hemland Irak. Han bedyrade inför Irans immigration-police, att han inte hade något att frukta vid återvändande till Irak. Han lyckades även genom detta kraftfulla agerande övertyga de inblandade om detta.

E.I. förnekade även att han hade några anhöriga i Iran och var helt oförstående till varför Sverige valt att sända honom dit då han var irakisk medborgare. Han förnekade även att han hade något bagage, trots att han medförde en resväska incheckat bagage. Han hade inte heller några pengar, vilket även var felaktigt, då han medförde flera hundra US dollar. Allt detta i syfte att förhindra ett mottagande i Iran.

Med hänsyn till att han tidigare haft uppehållstillstånd i Iran så var man där positivt inställda till hans återvändande och då beredda att låta honom stanna i landet.

Kort innan vårt flyg skulle återvända till Istanbul, så meddelar immigration-police, att de inte kan tvinga E.I. att stanna i Iran. Man har heller ingen möjlighet att då kontrollera om hans anhöriga fanns i Iran eller hade återvänt till Irak som E.I. hävdade. Det kan här anges att ankomst till Teheran skedde kl. 0320 på natten och återresa skedde med vändande flyg kl. 0520.

Vi tillfrågade E.I., då iranska immigration-police var närvarande, om hans utspel endast avsåg att tvinga sig tillbaka till Sverige. E.I. intygade då på det bestämdaste att han inte hade något att frukta i Irak och att han krävde att få återvända till sitt hemland.

Vi kom då överens om att han skulle medfölja åter till Istanbul för att vi skulle kunna få ett nytt verkställighetsbeslut från Sverige. I Istanbul undersöktes vilka möjligheter som fanns för resa till Irak. Det fanns då ingen möjlighet att med flyg ta sig till Irak. Enda möjligheten var att via Amman i Jordanien ta sig landvägen till Iraks gräns. Då E.I. insåg att vi kontrollerade dessa möjligheter bytte han helt åsikt i sin redovisade inställning. Han sa då att han ville åter till Sverige och att hans tidigare agerande varit i detta syfte. Han ville inte frivilligt åka till Irak och motsatte sig därför avvisning till hemlandet. I detta skede framgick klart, att Invandrarverkets beslut, att "verkställighet skall ske till Iran om sökanden inte visar att mottagande kan ske i ett annat land", medförde att E.I. skulle återföras till Sverige.

Tidigt på morgonen efter ankomst till Istanbul, kontaktades därför transporttjänsten i Sverige, vilka ordnade med returbiljett för E.I. på samma flyg som eskorten redan var inbokade. Detta flyg gick från Istanbul dagen efter ankomst. Turkiska immigration-police hade då lovat att E.I. skulle få övernatta på flygplatsen. Resan hade då pågått i 27-28 timmar, varför samtliga var i behov av vila.

Undertecknad ringde till polismyndigheten i Hallsberg och informerade om händelseutvecklingen samt att vi skulle återvända till Sverige med E.I. dagen efter.

Jag fick senare under dagen information från Sverige, att E.I. skulle återföras till SIV-förläggningen i Laxå då vi återvände.

E.I. var även väl informerad om att han skulle återvända till Sverige. Han var närvarande då flyget bokats om samt då undertecknad ringde till polis-

myndigheten i Sverige. Vi var även helt överens om att han skulle få övernatta på flygplatsen och han fick pengar för att kunna äta på flygplatsrestaurangen. Han fick röra sig fritt innanför passkontrollen på flygplatsen och hade tillgång till sovrum. Turkiska polisen var mycket hjälpsamma och trevliga mot såväl eskort som E.I. Det kan här påpekas, att det aldrig fanns en tanke på att E.I. skulle lämnas i Turkiet. Vi har ett mycket fint samarbete med immigration-police på flygplatsen i Istanbul. Detta förutsätter att vi sköter dessa transporter på ett bra sätt. Då det ofta förekommer transitförpassningar via Istanbul är det synnerligen angeläget att dessa sköts enligt gällande överenskommelser. Det är därför helt absurt att som i detta fall påstå att E.I. skulle ha "dumpats" i Istanbul. Eskortpersonalen övernattade utanför flygplatsen, tillgängliga, där turkiska immigration-police kunde nå oss vid ev. behov.

1998/99:JO1

Både E.I. och immigration-police, hade helt klart för sig med vilket flyg vi skulle återvända till Sverige. Eskortern var åter på flygplatsen i mycket god tid före flygets avgång och E.I. återfördes till SIV-förläggningen i Laxå via flyg Istanbul–Köpenhamn–Örebro.

E.I. hade då inget att erinra mot sin övernattnings på flygplatsen, där han hade blivit väl bemött och även fått erforderlig vila före återresan till Sverige. E.I. nämnde inte heller att han under denna tid ringt till Sverige.

Det verkar på undertecknad även underligt att omständigheterna för denna verkställighet nu tagits upp av E.I. då mycket lång tid förflutit. Den inlägga om granskning som inlämnats till Riksdagens ombudsmän synes för undertecknad vara mer ämnad för annat ändamål än att klarlägga omständigheter i ärendet.

Resplan med aktuella flygtider bifogas (*här utesluten, min anm.*).

Leif Jonnerberg lade till följande.

Upplysningar har inhämtats från den befattningshavare hos polisen i Hallsberg som, förutom representant från transporttjänsten, eskorterat E.I. i samband med genomförandet av verkställigheten. Vad som sålunda framkommit ger enligt polismyndighetens bedömning ej skäl till antagande att något otillbörligt förekommit eller att fel eller försummelse i övrigt kan läggas någon till last.

A.M. kommenterade remissvaret varvid han anförde bl.a. att polismyndighetens uppgift att den eskorterande personalen återvände till Istanbul med E.I. i avsikt att få ett nytt verkställighetsbeslut inte överensstämde med promemorian över verkställigheten, eftersom det i promemorian inte nämndes något om ett nytt verkställighetsbeslut. Han ifrågasatte vidare om det över huvud taget fanns lagliga möjligheter att meddela ett nytt verkställighetsbeslut medan resan pågick. Dessutom anfördes att E.I. enligt polismyndighetens promemoria – men inte enligt remissvaret – redan på flygplanet mot Istanbul sade att han inte ville åka till Irak.

I beslut den 24 september 1997 anförde *JO Lavin* följande.

Bedömning

Enligt 8 kap. 11 § utlänningslagen (1989:529), UtlL, skall – i ett fall som det nu aktuella – ett beslut om avvisning verkställas av polismyndigheten. Vad som i det följande sägs om de omständigheter som genom anmälan gjorts till föremål för min utredning har därför ansetts kunna avse endast polismyndigheten.

Av remissvaret och övriga uppgifter, bl.a. den resplan som upprättats den 21 mars 1995 av Kriminalvårdens transporttjänst, framgår följande. Flyget

från Istanbul i Turkiet till Köpenhamn (varifrån resan skulle fortsätta till Örebro) avgick den 24 mars 1995. Den eskorterande bevakningspersonalen – inspektör Hans Jacobsson från polismyndigheten och Lena Carlsson från Kriminalvårdens transporttjänst – övernattade i Istanbul natten mellan den 23 och 24 mars. E.I. och bevakningspersonalen återkom till Sverige den 24 mars 1995. Visserligen förefaller det som om E.I. kvarlämnats på flygplatsområdet (troligen till följd av att han saknat tillstånd att passera den turkiska gränsen) och övernattat i något rum där, under det att eskortpersonalen övernattat på annat håll. Denna situation uppstod dock tydligen som en följd av att verkställigheten av avvisningsbeslutet inte kunde ske till Iran. Det hade alltså inte förutsetts att E.I. skulle medfölja på återresan. Jag finner inte skäl att anlägga några synpunkter på frågan om arrangemangen avseende inkvartering m.m. under vistelsen i Istanbul borde ha lösts på något annat sätt. Såvitt kommit fram har den svenska polismyndigheten inte heller överlämnat någon förvaltningsuppgift avseende myndighetsutövning till den turkiska polisen. Vad beträffar de sekretessfrågor som aktualiserats hänvisas till det följande.

När det gäller övriga genom anmälan aktualiserade frågor kan jag, i likhet med anmälaren, konstatera att polismyndighetens verkställighetspromemoria i vissa avseenden avviker från vad som uttalats i remissvaret.

Oavsett anledningen till de ifrågavarande skillnaderna mellan uppgifterna i promemorian och remissvaret kan det slås fast att polismyndigheten vidtagit åtgärder syftande till att verkställa avvisningen till Irak trots att Utlänningsnämnden i avvisningsbeslutet uttalat att verkställigheten ”skall ske till Iran” och att E.I. har asylskäl gentemot Irak. Det saknar därvid betydelse vad Statens invandrarverk (SIV) i det till UN överklagade beslutet anfört i denna fråga, eftersom UN:s beslut har ersatt SIV:s. UN har således i beslutsskäl uttalat att E.I. ”är medborgare i Irak och har, med hänsyn till sin etniska bakgrund, sannolikt inga möjligheter att återvända till hemlandet”, dvs. till Irak. Polismyndigheten har därmed inte ägt rätt att försöka verkställa avvisningen till något annat land.

Jag anser alltså att polismyndigheten har förfarit felaktigt genom att överväga eller i vart fall genom att vidta åtgärder för att åstadkomma verkställighet till Irak i strid mot UN:s förordnande. Det saknar betydelse vad E.I. själv kan ha gett uttryck för under resans gång. Med hänsyn till vad som kan stå på spel för en utlänning i en situation som den förevarande är felaktigheter av det här slaget typiskt sett av allvarlig beskaffenhet.

Frågan om polismyndigheten brutit mot 7 kap. 14 § sekretesslagen (1980:100) genom att diskutera E.I:s ärende med turkisk polis får bedömas mot bakgrund av den villfarelse som bevakningspersonalen tydligen svävat i såvitt avsåg deras befogenhet att verkställa avvisningen till annat land än det av UN anvisade. Naturligtvis har personalen med beaktande av det anförda inte haft någon objektivt sett godtagbar grund för att med turkisk polis diskutera möjligheterna att ordna inresa för E.I. till Irak. Jag har dock inte funnit skäl att göra något ytterligare uttalande i detta hänseende.

För tydlighetens skull vill jag tillfoga att jag inte kan gå in på frågan huruvida E.I. har tillräckligt tungt vägande skäl för att få stanna i Sverige. Inte heller har jag funnit skäl att vidta någon åtgärd med avseende på vad som i anmälan anförts om UN:s handläggning.

Med den allvarliga kritik som uttalats mot polismyndigheten avslutas 1998/99:JO1 ärendet.

Jag sänder en kopia av denna anmälan till Rikspolisstyrelsen.

Kritik mot en polismyndighet för utformningen av skrivelser till enskilda personer i utlänningsärenden

(Dnr 3579-1996)

I en anmälan till JO ifrågasatte B.G. utformningen av Polismyndighetens i Blekinge län, polisområde Karlshamn, närpolisen i Sölvesborg, skriftliga kallelser till två utläningar vilka enligt lagakraftvunna beslut skulle avvisas från Sverige.

Den ena skrivelsen hade följande lydelse.

Mr [L].

Can you come to the policestation in Sölvesborg Tuesday september 24 at 9.30 am. for a discussion about your future.

Sölvesborg 960918

[underskrift]

Ove Svensson, näpo C

Den andra skrivelsen var ställd till en annan person, O., men hade i övrigt samma lydelse som skrivelsen till L.

B.G. anförde i huvudsak följande i sin JO-anmälan. Brevet får antas angå en fråga om myndighetsutövning. Vid kontakt med polisinspektör Ove Svensson, som undertecknat de aktuella skrivelserna, har denne uppgett att båda breven sänts i polismyndighetens kuvert men att han inte var ”inkopplad på nätet” varför breven saknar polismyndighetens adress, tjänsteställe, telefonnummer, diarienummer m.m. Brevens innehåll är vilseledande eftersom de saknar sedvanlig myndighetsprägel med ”polislogo” m.m. Innehållet i breven stämmer inte med de faktiska förhållandena eftersom i vart fall O. togs i förvar den 24 september 1996 enligt beslut av Kristianstads polismyndighet samma dag som han hörsammade brevet och infann sig på polisstationen i tron att hans framtid skulle diskuteras. Polismyndigheten i Kristianstad avser att förpassa O. till Afrika den 27 september 1996.

I remissvar hänvisade Polismyndigheten i Blekinge, länspolismästaren Kjell Magnusson, till ett yttrande av polismästaren Kjell G.G. Johansson vid polisområde Karlshamn samt till redogörelser som hade upprättats av polisinspektören Ove Svensson och kriminalassistenten Stefan Hessbo, båda vid närpolisområde Sölvesborg.

Ove Svenssons redogörelse innehöll följande.

Tisdagen den 17 september 1996 kontaktades jag av personal från utlänningsenheten i Malmö angående två utländska medborgare, O och L, vilka hade anmälningsskyldighet hos polisen i Sölvesborg. Frågan gällde att polispersonal från Malmö/Kristianstad avsåg att ha ett samtal med dem angående deras framtida vistelse i Sverige och jag ombads att kalla dem för detta –

datum för besöket skulle han återkomma med. Jag förklarade mig villig att medverka till att kallelse sändes ut och att lokal fanns tillgänglig. Personal från Kristianstad skulle själv sköta om kontakten med O och L.

Den 18 sept 1996 kom personal från Kristianstadpolisen till polisstationen i Sölvesborg. Det beslöts att sammanträffandet skulle äga rum tisdagen den 24 sept 1996 kl 09.30. Jag uppdrog åt Stefan Hessbo att skriva ut kallelsen.

Fredagen den 20 sept 1996 inkom O till polisstationen i Sölvesborg för att anmäla sig och bad samtidigt om att få tala med mig. O hade erhållit kallelsen och ville veta vad den gällde. Han fick svaret att det var personal från Kristianstad som ville tala med honom och att jag ej kunde ge honom ytterligare uppgifter. O berättade då, att han vistats ca 7 år i Sverige och att försök att utvisa honom hade gjorts tidigare. Jag kommenterade detta med: Det är kanske detta de vill tala med dig om, så här kan det ju inte fortsätta. Ytterligare samtal förekom inte mellan O och mig.

Den 24 sept, senare delen av förmiddagen, kontaktades jag per telefon av jur kand B.G. Han presenterade sig som varande O:s och L:s ombud och frågade om vi hade något beslut om att ta O i förvar. Jag svarade, att vi ej hade något sådant beslut samt att vi ej heller hade tagit någon i förvar. Han upplystes vidare om att ärendet handlades av polisen i Kristianstad och att förvarstagandet av O hade gjorts av Kristianstad/Malmö kollegor. B.G. erhöll hjälp med att kontakta dessa.

Stefan Hessbo anförde följande.

Undertecknad vikarierade som näpo C i Sölvesborg tiden mitten juli–mitten aug 1996. Under denna tid uppmärksammade jag att O och L kom till polisstationen i Sölvesborg två gånger i veckan och anmälde sig.

Vid ett av dessa tillfällen bad jag att få tala med dem vilket dom accepterade. Jag frågade om vi skulle samtala på engelska eller svenska språket och dom föredrog engelska för att kunskaperna i svenska ansågs mycket begränsade för deras del. Vi var således överens om att all konversation skulle ske på engelska språket.

O berättade för mig att han varit i Sverige under mycket lång tid, ca sju år. Jag fann detta anmärkningsvärt och sade att jag skulle kontrollera vilka beslut som fanns. Det visade sig då att handläggande myndighet var polismyndigheten i Kristianstad. Det visade sig även att O fått flera avslag på sin ansökan om uppehållstillstånd och att man tidigare försökt verkställa en avvisning men att detta misslyckats. Myndigheterna i Nigeria vägrade ta emot O och L.

Efter detta återkom O flera gånger till mig och ville prata om hur framtiden kunde tänkas bli. Då ärendet handlades i Kristianstad kunde jag inte annat än hänvisa dit för mer exakta besked. Vi var dock, som jag uppfattade det, överens om att något besked måste komma angående framtiden.

Den artonde sep kom personal från utlänningsroteln i Malmö till Sölvesborg, Bo Ingelsberg m.fl. och det beslutades att O och L skulle kallas till polisstationen i Sölvesborg den 24 sep kl 09.30. I anledning av att jag sedan tidigare hade en överenskommelse om att konversationen skulle ske på engelska erbjöd jag mig att författa en kallelse på detta språk. Detta skedde på ett vitt papper utan myndighetsstämpel. Både O och L känner både mig och näpo C Ove Svensson varför det inte borde vara i tvivel om handlingens riktighet. Kallelsen skickades i myndighetens ordinarie brev med logo och adress. Innan kallelsen skickades underställdes denna både näpo C Ove Svensson som skrev under i egenskap av chef och Bo Ingelsberg från utl. enheten i Malmö. Ingen av oss reflekterade över att något formellt fel begåtts

då det fanns en överenskommelse om att konversera på engelska. Således anser jag inte att vare sig O eller L blivit vilseledda vad gäller handlingarnas utformning. 1998/99:JO1

Avsikten med textens utformning var att i lugn och ro tala om för O och L vilka beslut som fattats. Båda var efter tidigare samtal medvetna om att ett besked kunde förväntas. På förmiddagen den 24:e sep inställde sig O på polisstationen i Sölvesborg. Även hans flickvän var med vid detta tillfälle. Jag underrättades om ankomsten och gick då och tog emot O. Bad honom följa med in i ett kontorsrum, vilket han accepterade. Jag förklarade att beslut hade fattats att han skulle avvisas och vi talade lite kring detta innan personal från utl. enheten i Malmö verkställde förvarstagandet.

Min personliga uppfattning är den att jag anser det inte tillfyllest att en människa ska gå i ovisshet längre än absolut nödvändigt. Jag uppfattade det också så att vi var överens om detta och att alla våra kontakter skedde på ett sätt som inte kunde tolkas som kränkande av någon.

Kjell G.G. Johanssons yttrande innehåller följande.

Verkställigheten av de bägge aktuella utlänningsärendena har åvilat Polismyndigheten i Kristianstad. O och L har på grund av sin bosättning haft skyldighet att anmäla sig på polisstationen i Sölvesborg enligt direktiv från verkställighetsmyndigheten. Informationen om anmälningsskyldighet har sänts direkt till närpolisen i Sölvesborg. Närpolisområdeschefen Ove Svensson har efter framställningen från polis i Kristianstad och från polisens utlänningsenhet i Malmö åtagit sig att kalla de bägge utlänningarna till polisstationen på en viss bestämd dag och klockslag – närmare bestämt den 24 september 1996 kl 09.30.

Avsikten med kallelsen var sannolikt att kunna genomföra en planerad verkställighetsresa som mot bakgrund av att den enligt uppgift tidigare hade misslyckats och fått avbrytas bedömdes angelägen. Bakom denna planering stod självklart den polismyndighet som hade att verkställa utvisningsbeslutet. Det faktum att kallelsen inte kom att ”bära myndighets prägel” – frånsett att skrivelsen skickades i tjänstekuvert – har haft sin grund i att man använt sig av utskrift via PC och att man därvid förbisett att även kallelsehandlingen borde antingen skrivits ut på polismyndighetens papper eller vara försedd med motsvarande stämpel.

Information om kravet på att samtliga skrivelser m m som utgår från Polismyndigheten/Polisområdet skall innehålla alla de uppgifter som krävs för att skapa den officiella myndighetspräglingen har genomförts inom polisområdet och därmed torde för framtiden finnas erforderliga administrativa rutiner för att förhindra ett upprepande av de i klagomålen påtalade bristfälligheterna. Genom en organisationsförändring per den 1 juli 1996 sammanslogs de tidigare tre polismyndigheterna i länet till en gemensam myndighet – Polismyndigheten i Blekinge län – och alla rutiner som sammanhänger med denna förändring har väl först på senare tid funnit sina slutliga former. Detta förhållande i förening med PC-utskrifter av flertalet handlingar har framför allt bidragit till den bristfälliga kallelsen. Alltsedan begäran inkom från Polismyndigheten i Kristianstad om att de aktuella utlänningarna skulle få möjlighet att anmäla sig enligt meddelat beslut om uppsikt på polisstationen i Sölvesborg har det i receptionen funnits en särskild liggare vari deras besök på polisstationen antecknats enligt sedvanliga rutiner.

I normalfallet skall en sådan framställning från annan polismyndighet som den aktuella diarieföras vid kansliet (det allmänna diariet i Karlshamn) och detta gäller både under tiden före och efter myndighetssammanslagningen den 1 juli 1996, numera benämnt Polisområde Karlshamn. Så har inte skett i detta fall och har helt klart sin grund i ett förbiseende från den eller de tjänstemän som tagit emot handlingen. Detta förbiseende har dock inte på-

verkat ärendets handläggning i den del det avser fullgörandet av den rutinmässiga anmälningsplikten. 1998/99:JO1

Med åberopande av vad ovan anförts och vad däri framförts om vissa mindre bristfälligheter i handläggningen av ärendet och de ändrade rutiner som redan ändrats överlämnas ärendet för Länspolismästarens och Justitieombudsmannens bedömning.

Kjell Magnusson tillfogade att Polismyndigheten i Blekinge län bedömde att polismännen hade avgett en nöjaktig förklaring till kallelsernas formulering samt att det, såvitt avser det förhållandet att skrivelserna saknade uppgift om utfärdande myndighet, stod helt klart att myndighetsskrivelser skall utformas så att det inte råder minsta tvekan om deras ursprung. Kjell Magnusson förklarade att Kjell Johansson speciellt hade informerat sin personal om det nyssnämnda förhållandet samt att polismyndigheten i Blekinge ytterligare skulle informera personalen i detta avseende.

I beslut den 30 september 1997 anförde *JO Lavin* följande.

Bedömning

Jag delar Polismyndighetens i Blekinge län uppfattning att det av de ifrågasvarande kallelserna borde ha framgått vem som var avsändare. Angivande av myndighetens namn och adress på utgående skrivelser är att betrakta som ett så pass grundläggande krav att jag inte finner anledning att kommentera detta närmare. Polismyndigheten har numera också vidtagit åtgärder för att söka förhindra ett upprepande av det inträffade.

Polismyndigheten har lämnat en förklaring till att kallelserna utformades på sätt som skedde. För en utomstående som inte känner till bakgrunden kan tonen i kallelsen lätt framstå som nonchalant eller till och med vilseledande. I ljuset av de bakgrundsuppgifter som polismyndigheten lämnat i remissvaret får kallelserna en annan karaktär och språket i dem framstår då möjligen mera som ett naturligt led i en dialog mellan den enskilde och myndigheten. Kanske borde myndigheten ändå ha uttryckt sig på ett sätt som inte hade kunnat missförstås. Det leder dock för långt om jag skall ange närmare riktlinjer för hur polismyndigheterna, eller myndigheter över huvud taget, skall utforma sina skrivelser. Jag anser mig i princip inte heller kunna kräva att en tjänsteman skall behärska nyanserna i det engelska språket.

Allmänt kan dock framhållas att allt myndighetsarbete självfallet skall präglas av saklighet och objektivitet samt att myndigheternas representanter skall avhålla sig från negativa omdömen där sådana inte är sakligt motiverade och alltid vinnlägga sig om självbehärskning och distans. I 5 kap. 1 § polisförordningen (1984:730) föreskrivs också att en polisman i sitt arbete skall uppträda på ett sätt som inger förtroende och aktning samt att han skall uppträda hövligt och hänsynsfullt och med fasthet samt iaktta självbehärskning och undvika vad som kan uppfattas som utslag av ovänlighet eller småaktighet. Såvitt framkommit har polismyndigheten inte brutit mot dessa principer.

Med den kritik som ligger i det som sagts angående användande av brev-papper utan myndighetens namn och adress m.m. avslutas ärendet.

Försvaret

1998/99:JO1

På JO:s initiativ upptagen fråga om Försvarets medverkan vid en TV-inspelning

(Dnr 3480-1997)

I ett beslut den 13 november 1997 anförde *JO Pennlöv* följande.

Initiativet

Enligt uppgifter i en artikel i Expressen den 12 september 1997 hade militär – bl.a. fyra Viggenplan – medverkat vid en inspelning av TV 3:s program ”Blåsningen”. Mot bakgrund av reglerna i förordningen (1986:1111) om militär medverkan i civil verksamhet beslutade jag att inleda en utredning i saken.

Utredning

Efter remiss anförde Försvarets medverkan följande.

Bakgrund

Vid den aktuella TV-inspelningen deltog Försvarets medverkan genom Upplands flygflottilj, F 16, med totalt tre flygplan. Två av flygplanen, en rote JA 37 Viggen, utförde den överenskomna flyginsatsen – identifieringen av ett civilt flygplan – medan det tredje, en SK 37 Viggen, medförde en TV-fotograf som filmade händelsen. Viggenplanen mötte det civila flygplanet ovanför västra Hjälmaren och lämnade det sedan efter slutförd insats ovanför östra Hjälmaren.

Yttrande

KanonTV, som är ett produktionsbolag för TV 3, kontaktade i augusti 1997 flygvapenledningen i Försvarets högkvarter, med en förfrågan om Försvarets medverkan kunde medverka med flygplan vid inspelningen av ett avsnitt i TV 3:s programserie ”Blåsningen”. Vid ett möte informerade KanonTV om det aktuella programavsnittets innehåll och den medverkan man önskade från Försvarets medverkan. Flygvapenledningen bedömde att ett deltagande skulle ge Försvarets medverkan ett utmärkt tillfälle att få visa en viktig del av den militära flygverksamheten för svenska folket, och att detta skulle medverka till att skapa positiva attityder till Försvarets medverkan samt – med hänsyn till TV-programmets ungdomliga målgrupp – därmed vara till god nytta för rekryteringen. Med tanke på scenariot gjordes dessutom bedömningen att tittarna skulle kunna finna det märkligt om inte flygvapnet reagerade på ett i svenskt luftrum plötsligt uppdykande oidentifierat flygplan.

Försvarets medverkan prövade därför om myndigheten kunde åta sig uppdraget med hänsyn till bestämmelserna i förordningen (1986:1111) om militär medverkan i civil verksamhet. I denna stadgas bl.a. att ett dylikt åtagande skall kunna inordnas som ett led i den utbildning som bedrivs vid myndigheten (5 §) och att gällande bestämmelser om konkurrens skall beaktas (7 §).

Försvarets medverkan konstaterade därvid att uppdraget kunde genomföras inom ramen för myndighetens normala utbildnings- och övningsverksamhet. I

förhållande till en sedvanlig incidentövning behövdes vid detta tillfälle ytterligare ett flygplan för att filma insatsen. Detta bedömdes dock som acceptabelt med hänsyn till den förväntade nyttan av en medverkan. Flyginsatsen blev som övning betraktad från Försvarens synpunkt dessutom mer realistisk på grund av det civila flygplanet. Det normala är annars att denna övning utförs med enbart Försvarens krigsflygplan.

Med hänsyn till uppdragets art befanns det inte heller föreligga någon risk för konkurrensnedvridning eller i övrigt något konkurrensförhållande att ta hänsyn till. Med anledning härav beslutade chefen för flygvapenledningen att F 16 skulle medverka med tre flygplan vid inspelningen.

Mot bakgrund av de omständigheter som redogjorts för enligt ovan anser Försvarens inte att det har förelegat något hinder mot att myndigheten medverkade i inspelningen av det aktuella TV-programmet.

Bedömning

Jag saknar anledning att ifrågasätta vad Försvarens har anfört om att det aktuella uppdraget kunnat inordnas i den normala utbildnings- och övningsverksamheten. Som Försvarens framhållit kan några konkurrensförhållanden att ta hänsyn till inte anses ha förelegat. Jag inser även värdet av att skapa positiva attityder och att främja rekryteringen. Detta innebär emellertid inte att Försvarens medverkan vid TV-inspelningen är i alla avseenden höjd över diskussion.

Det är självfallet så att Försvarens lika väl som polisen m.fl. myndigheter i vissa fall kan eller kanske rent av bör medverka vid film- eller TV-inspelningar. Medverkan får emellertid aldrig ta sig sådana former att allmänhetens tilltro till myndighetens verksamhet skadas. Jag vill i detta sammanhang nämna att JO vid några tillfällen, se bl.a. JO:s ämbetsberättelse 1991/92 s. 94, haft att ta ställning till medverkan från polisens sida i fingerade poliskontroller.

Av tidningsartikeln framgår att scenariot för det aktuella programinslaget, dvs. för själva "blåsningen", var att en känd fotbollsspelare med olika medel skulle fås att tro att han hade förflyttats ett par år fram i tiden. Syftet med Försvarens deltagande i inspelningen av programmet var självfallet att förstärka trovärdigheten av de åtgärder som programmakarna hade vidtagit i övrigt. Enligt min mening kan det starkt ifrågasättas om Försvarens bör delta i ett arrangemang som går ut på att lura en privatperson. Vad som anförts om att tittarna skulle finna det märkligt om inte flygvapnet reagerade på ett i svenskt lufterum plötsligt uppdykande oidentifierat flygplan finner jag något förvånande. Till skillnad mot den person som utsattes för "blåsningen" lär ju tittarna vara medvetna om att det hela saknar verklighetsgrund. Som jag har uppfattat saken är detta en av grundpelarna för själva programidén.

Vid en samlad bedömning av omständigheterna i ärendet har jag inte funnit tillräcklig anledning att framföra någon kritik mot Försvarens. Jag vill emellertid erinra om vikten av att medverkan i olika civila sammanhang inte sker i sådana former att allmänhetens tilltro till Försvarens riskerar att skadas.

Taxering och uppörd samt folkbokföring

1998/99:JO1

Kommunicering och beslutsmotivering i ett folkbokförings- ärende

(Dnr 3588-1996)

I ett brev till JO klagade S.M. bl.a. på att Skattemyndigheten i Uppsala län mot hans vilja folkbokfört hans minderårige son, M.M., på en fastighet i Uppsala. JO Pennlöv tog upp brevet som en anmälan.

Sedan skattemyndighetens akt i ärendet granskats hos JO remitterades klagomålen till skattemyndigheten för yttrande. I remissen angavs att yttrandet särskilt borde beröra följande omständigheter:

Av anmälan till JO framgår att S.M. har vissa invändningar mot den av skattemyndigheten företagna utredningen i ärendet. Såvitt framgår av skattemyndighetens handlingar i ärendet har detta tillförts dels vissa handlingar från barnets moder den 1 augusti 1995, dels uppgifter som dokumenterats i två tjänsteanteckningar. Tjänsteanteckningarna är odaterade; det framgår dessutom inte från vem uppgifterna inhämtats. Den utredning som myndigheten har gjort har åberopats i beslutet den 4 september 1995. Fråga uppkommer om S.M. har underrättats om det som har tillförts ärendet och om han har beretts tillfälle att yttra sig däröver.

Skattemyndigheten yttrade sig. S.M. kommenterade remissvaret.

I sitt beslut den 7 april 1998 anförde *JO Pennlöv* bl.a. följande.

Kommunicering

Vad först rent allmänt angår frågan om kommunikering i förvaltningsärenden vill jag inledningsvis nämna följande.

Av skattemyndighetens motivering till sitt beslut i folkbokföringsärendet framgår att myndigheten ”– – – efter utredning funnit att M.M. numera är bosatt hos modern – – –”. Myndigheten beslöt därför att självmant folkbokföra sonen på moderns folkbokföringsadress. Vad utredningen bestått av har inte preciserats närmare i beslutet. Såvitt framgår av remissvaret och handlingarna i akten har vissa uppgifter tillförts folkbokföringsärendet genom skattemyndighetens försorg innan beslut fattades. Uppgifterna har inhämtats från en förskola och från försäkringskassan i Norrtälje. De gäller sonens vistelse på förskolan respektive till vem barnbidraget utbetalades. Dessutom har modern inkommit till myndigheten med kopior av vissa handlingar. Hon har därvid uppgett sig velat visa att S.M. avtalat med henne var sonen skulle vara skriven samt att S.M. i samband med deras äktenskapsskillnad var överens med henne om sonens folkbokföring.

Enligt 34 § första stycket folkbokföringslagen beslutar skattemyndigheten i ärenden enligt den lagen efter anmälan eller ansökan eller annars när det finns skäl till det. I förarbetena till bestämmelsen sägs följande (prop. 1990/91:153 s. 139):

Av paragrafens *första stycke* följer att skattemyndigheten självmant kan ta upp en persons folkbokföring till prövning. Ofta torde detta ske sedan någon annan myndighet upplyst skattemyndigheten exempelvis om att en person använder en annan adress än den som förekommer inom folkbokföringen. Självfallet skall sedan prövningen ske med iakttagande av förvaltningslagens bestämmelser om bl.a. parternas rätt att få del av uppgifter.

En av de bestämmelser i förvaltningslagen (1986:223) som reglerar parts rätt att få del av uppgifter är 17 §. I paragrafens första stycke föreskrivs följande, såvitt nu är av intresse:

Ett ärende får inte avgöras utan att den som är sökande, klagande eller annan part har underrättats om en uppgift som har tillförts ärendet genom någon annan än honom själv och han har fått tillfälle att yttra sig över den, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild. Myndigheten får dock avgöra ärendet utan att så har skett

1. om avgörandet inte går parten emot, om uppgiften saknar betydelse eller om åtgärderna av någon annan anledning är uppenbart obehövliga, ---.

Eftersom han hade del i vårdnaden av M.M. får S.M. anses ha ingått i den krets som omfattas av bestämmelserna i nämnda paragraf. Vissa uppgifter har tillförts folkbokföringsärendet genom någon annan än honom själv, varför han enligt huvudregeln har en rätt att bli underrättad och få tillfälle att yttra sig över sådant som kan komma att ligga till grund för den avsedda myndighetsutövningen, vilken berör honom som vårdnadshavare.

Skattemyndigheten har i remissvaret hävdade att det genom S.M:s egna uppgifter till skattemyndigheten var ostridigt att sonen bodde den mesta tiden hos modern och att det bedömdes som uppenbart obehövt att med honom kommunicera de av myndigheten inhämtade uppgifterna. De av barnets moder ingivna uppgifterna har av myndigheten bedömts inte ha någon betydelse för beslutet, uppenbarligen av den anledningen att S.M. varit med om att upprätta aktuella handlingar.

De nu nämnda uppgifterna som tillförts folkbokföringsärendet är enligt min uppfattning av den karaktären att de typiskt sett måste anses ha betydelse vid en bedömning av var ett minderårigt barn skall vara folkbokfört. Regeln om undantag från kommunikationsskyldigheten kan därför inte ha varit tillämplig i förevarande fall.

Beslutsmotivering

Det inträffade åskådliggör också vikten av att ett förvaltningsbeslut ges en tillfredsställande motivering.

I 20 § förvaltningslagen föreskrivs att ett beslut, varigenom en myndighet avgör ett ärende, skall innehålla de skäl som har bestämt utgången, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild. Denna regel innefattar inte något krav på detaljerade redogörelser för sakförhållandena i ärendet eller vidlyftiga resonemang om hur dessa förhållanden bedömts rättsligt. Det är tillräckligt om den så att säga springande punkten anges.

I paragrafen görs vissa närmare angivna undantag från motiverings-skyldigheten, som dock torde sakna betydelse i det aktuella fallet.

Enligt min mening kan motiveringsskyldigheten inte anses ha fullgjorts genom att det i motiveringen till ett beslut enbart hänvisas till den gjorda "utredningen", såvida det inte närmare har preciserats vari denna består. I det nu aktuella fallet borde det således i all korthet ha redovisats de omständigheter som skattemyndigheten fäste avgörande vikt vid. 1998/99:JO1

Anteckning av uppgifter

Avslutningsvis vill jag erinra om följande.

Enligt 15 § förvaltningslagen föreligger en skyldighet att dokumentera sådana uppgifter som en myndighet får på annat sätt än genom en handling, om uppgiften kan ha betydelse för utgången i ett ärende som avser myndighetsutövning mot någon enskild. Av motiven till denna bestämmelse framgår att sådana anteckningar i allmänhet bör dateras och undertecknas av den tjänsteman som gjort dem innan de läggs till övriga handlingar i ärendet.

Mot bakgrund av det nu sagda framstår den tjänsteanteckning som skattemyndigheten upprättade med anledning av att muntliga upplysningar inhämtades från en förskola och en försäkringskassa som bristfällig, emedan den saknar datering och notering om vilka personer som lämnade uppgifterna.

Kommunicering och underrättelse om beslut i ett folkbokföringsärende

(Dnr 1551-1997)

I ett klagomålsärende riktat mot Skattemyndigheten i Göteborgs och Bohus län framkom bl.a. följande. K.A. inkom den 10 oktober 1995, under sitt dåvarande efternamn, till lokala skattekontoret i Kungälv med en anmälan om ändring av sin postadress till en viss fastighet. Enligt en tjänsteanteckning kontrollerade handläggaren adressuppgiften med J.A. (som i ett senare fattat beslut i ärendet uppgavs vara den aktuella fastighetens ägare), vilken uppgav bl.a. att K.A. inte bodde på fastigheten. Skattemyndigheten lade den inhämtade upplysningen till grund för sitt beslut den 20 oktober 1995 att inte registrera K.A. på den av honom uppgivna nya adressen. I sin anmälan till JO klagade K.A. på att skattemyndigheten vägrat honom folkbokföring på den aktuella fastigheten. Han anförde bl.a. att skattemyndigheten grundat sitt beslut på felaktiga uppgifter som lämnats av J.A., med vilken han tidigare har bott samman.

Skattemyndigheten anmodades yttra sig över frågan om kommunikering av den utredning som åberopats i myndighetens beslut.

Skattemyndigheten (länskattechefen Bo Norrman) åberopade i remisssvaret ett yttrande från lokala skattekontoret samt anförde i huvudsak följande.

I beslutet den 20 oktober 1995 har skattemyndigheten avslagit K.A:s --- begäran att bli folkbokförd på fastigheten --- . Till grund för beslutet låg uppgift från ägaren av den berörda fastigheten J.A. att K.A. inte bodde på fastigheten.

Myndigheten är väl medveten om att ett ärende där uppgift tillförs av annan än parten inte får avgöras utan att parten underrättats om uppgiften och fått tillfälle att yttra sig över den. I förevarande fall framgår av lokala skattekontorets yttrande att någon aktuell adress för K.A. inte fanns vid beslutstillfället. Först i samband med den nu aktuella anmälan fick skattekontoret kännedom om att K.A. är intagen på kriminalvårdsanstalt. Vederbörande handläggare hamnade på grund av saknaden av adress under vilken K.A. kunde nås i bryderi. Å ena sidan fanns förvaltningslagens krav på kommunikation av uppgift från tredje man, å andra sidan fanns kravet på att ett anhängiggjort ärende måste avslutas med ett slutligt beslut.

Eftersom avvisning eller avskrivning inte var aktuella återstod att fatta ett huvudsakligt beslut. Avgörandet av sakfrågan gjordes med utgångspunkt från de vid beslutstillfället föreliggande sakuppgifterna. Den av fastighetsägaren J.A. lämnade uppgiften att K.A. inte bodde på fastigheten lades därför till grund för beslutet.

Det kan konstateras att det lämpliga förfarings sättet när ordinär delgivning inte kunde ske varit att tillgripa kungörelsedelgivning. Myndigheten kommer med anledning av det inträffade att informera personalen om att så skall ske när ordinär delgivning av någon anledning inte kan eller har kunnat ske.

K.A. kommenterade remissvaret.

I sitt den 20 augusti 1997 meddelade beslut anförde *JO Pennlöv* i bedömningsdelen i huvudsak följande.

Anmälan och det som har framkommit vid utredningen aktualiserar enligt min mening främst frågorna om myndighetens kommunikationsplikt respektive plikt att lämna underrättelse om beslut. Rent allmänt kan följande nämnas om dessa skyldigheter.

Kommunicering

Vad först beträffar kommunikering i folkbokföringsärenden vill jag erinra om följande.

Enligt 34 § första stycket folkbokföringslagen (1991:481) beslutar skattemyndigheten i ärenden enligt den lagen efter anmälan eller ansökan eller annars när det finns skäl till det. I förarbetena till bestämmelsen sägs följande (prop. 1990/91:153 s. 139):

Av paragrafens *första stycke* följer att skattemyndigheten självmant kan ta upp en persons folkbokföring till prövning. Ofta torde detta ske sedan någon annan myndighet upplyst skattemyndigheten exempelvis om att en person använder en annan adress än den som förekommer inom folkbokföringen. Självfallet skall sedan prövningen ske med iakttagande av förvaltningslagens bestämmelser om bl.a. parters rätt att få del av uppgifter.

En av de bestämmelser i förvaltningslagen (1986:223) som reglerar parts rätt att få del av uppgifter är 17 §. I paragrafens första respektive andra stycke föreskrivs följande såvitt nu är av intresse:

Ett ärende får inte avgöras utan att den som är sökande, klagande eller annan part har underrättats om en uppgift som har tillförts ärendet genom någon annan än honom själv och han har fått tillfälle att yttra sig över den, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild. Myndigheten får dock avgöra ärendet utan att så har skett

1. om avgörandet inte går parten emot, om uppgiften saknar betydelse eller om åtgärderna av någon annan anledning är uppenbart obehövliga,

1998/99:JO1

3. om det kan befaras att det annars skulle bli avsevärt svårare att genomföra beslutet i ärendet, eller

4. om avgörandet inte kan uppskjutas.

Myndigheten bestämmer om underrättelsen skall ske muntligt, genom vanligt brev, genom delgivning eller på något annat sätt.

Skattemyndigheten har i remissvaret lämnat förklaringen att handläggaren ansett sig hamna i bryderi på grund av dels kravet på kommunikation, dels kravet att ärendet måste avslutas med ett slutligt beslut. Jag konstaterar således att myndigheten inte åberopat det i sistnämnda paragrafens första stycke punkt 1 angivna undantaget som förklaring till varför kommunikering har underlåtit i det aktuella fallet. Enligt min mening torde nämnda undantagsbestämmelse inte heller vara tillämplig när muntliga uppgifter, inhämtade från en fastighetsägare, har lagts till grund för ett beslut. Sådant inhämtat utredningsmaterial är enligt min mening av den karaktären att det typiskt sett måste anses få betydelse vid en bedömning av en persons folkbokföring. I det aktuella fallet torde det knappast heller ha varit fråga om annat än ett beslut som har gått parten emot. Vidare rör ärendet inte det slag av beslut i vilka undantagen enligt punkterna 3 eller 4 kan bli aktuella.

Jag får i stället närmast intrycket att handläggaren haft uppfattningen att det skulle vara utsiktslöst att nå K.A. med en underrättelse om de uppgifter som tillförts ärendet. I vilket fall förefaller K.A:s aktuella adress inte ha efterforskats. Eftersom myndigheten, som framgått, varit bunden av huvudregeln om kommunikationsplikt, borde det av handlingarna i akten ha framgått vilka försök som hade vidtagits för att söka nå K.A. med en underrättelse om utredningsmaterialet. I detta sammanhang kan följande framhållas.

Enligt motiven till bestämmelsen i 17 § andra stycket förvaltningslagen skall, vid bedömningen av vilken form för underrättelsen som är den lämpligaste, beaktas, förutom den allmänna principen om snabb och enkel handläggning, det intresse som kan föreligga i det särskilda fallet att få klarhet i om parten har nåtts av underrättelsen (jfr prop. 1985/86:80 s. 67). På denna punkt torde de uttalanden som gjordes under förarbetena till den tidigare förvaltningslagen fortfarande vara vägledande. Där framhölls att huvudregeln om myndighets kommunikationsplikt var att fatta så, att det i princip skall krävas att part nåtts av underrättelsen om utredningsmaterialet. Dock angavs denna regel emellertid inte innebära något krav på att full bevisning alltid måste föreligga om att underrättelsen verkligen kommit parten till handa för att ett ärende skall få avgöras. Vidare anfördes följande. Myndigheten måste i förhållandevis stor utsträckning vara berättigad att utgå från att parten nåtts av försändelse som tillställts honom med posten i vanligt brev. Det ankommer på myndigheten att bedöma i vad mån särskild undersökning skall företas för att med säkerhet kunna konstatera att part nåtts av försändelsen (jfr prop. 1971:30 del 2 s. 703).

I det aktuella fallet ansåg sig handläggaren inte ha någon adress till vilken utredningsmaterialet i vanligt brev kunde sändas till K.A. Som framgått ovan borde vissa efterforskningar ha kunnat göras för att om möjligt utröna K.A:s adress.

I remissvaret har skattemyndigheten anført att det lämpliga förfaringsättet är att tillgripa s.k. kungörelsedelgivning när ordinär delgivning inte kunde ske. Bortsett för att delgivning normalt torde vara obehövlig i ett fall som detta, vill jag betona att det i 15 § delgivningslagen (1970:428) som förutsättning för att få tillgripa sådan delgivning anges att det ej kan klarläggas var den som söks uppehåller sig. Således bör denna delgivningsform ha föregåtts av andra resultatlösa delgivningsförsök innan den bör användas.

Underrättelse om beslut

Skattemyndigheten anmodades i remissen att yttra sig enbart såvitt avsåg kommunikeringen. Myndigheten har således inte fått yttra sig vad gäller expedieringen av beslutet till K.A. Trots detta anser jag mig oförhindrad att erinra om följande.

Som framkommit vid utredningen sände skattemyndigheten inte ut sitt den 20 oktober 1995 fattade beslut förrän den 20 september 1996. Föreskrifterna om *formen* för underrättelse av beslut finns i 21 § tredje stycket förvaltningslagen. Dessa är, såvitt här är av intresse, identiska med de som finns i 17 § andra stycket nämnda lag, vilka jag tidigare har återgett. Jag hänvisar därför till vad jag där har anført såvitt gäller delgivningsfrågan med en erinran om den allmänna skyndsamsregler som uppställs i 7 § förvaltningslagen.

Själva underrättelseplikten angående beslut framgår av 21 § första och andra styckena förvaltningslagen. På samma sätt som i lagens 17 § görs undantag från denna plikt om det är uppenbart obehövligt. Jag anser att det finns anledning att här återge vad Hellners/Malmqvist anført härom. ”Innebörden av detta behovskriterium är inte helt densamma som beträffande motsvarande undantag i 17 och 20 §§. Medan det enligt dessa paragrafer i regel framstår som obehövligt att kommunicera och motivera ett beslut, om detta går i positiv riktning för parten, kan någon liknande generell begränsning inte läggas in i det nu berörda undantaget från underrättelseplikten i 21 §. Undantag från skyldigheten att lämna parten meddelande enligt 21 § bör göras med stor återhållsamhet. Även slutliga beslut som går i positiv riktning för parten omfattas i princip av underrättelseplikten. Exempel på fall där det torde vara uppenbart obehövligt att underrätta parten om myndighetens avgörande lämnar rutinbeslut i icke kontroversiella ärenden, såsom beslut om folkbokföring i enlighet med de uppgifter parten lämnat – – –. Vid tvekan om underrättelse behövs eller inte bör parten få en underrättelse.” (Nya förvaltningslagen med kommentarer, 4:e uppl.)

Sammanfattningsvis visar utredningen att det förekommit brister vid handläggningen av ärendet. Skattemyndigheten har emellertid uttalat avsikten att informera berörd personal om det lämpliga förfaringsättet när ordinär delgivning inte kan ske. Jag utgår från att information också lämnas om vad jag här har anført. Med hänsyn härtill saknas anledning för mig att ytterligare uppehålla mig vid frågorna. – – –

Socialtjänst

1998/99:JO1

Socialtjänstlagen (SOL)

Kritik mot en socialnämnd som debiterat avgift för kopior av handlingar avseende en slutredovisning av förvaltning av privata medel

(Dnr 1053-1997)

Anmälan

I en anmälan till JO klagade H.S. på att Kalix kommun debiterat en avgift för kopior av handlingar avseende en slutredovisning av kommunens förvaltning av hans hustrus privata medel.

Utredning

Anmälan remitterades till Socialnämnden i Kalix kommun för utredning och yttrande såvitt avsåg kommunens redovisning av egnamedelsförvaltning och eventuellt uttagande av avgifter i samband därmed. Socialnämnden anförde i sitt remissvar följande.

H.S. har besvärat sig över att Kalix kommun tar ut avgift för kopiering av handlingar som han önskat ta del av.

Makarna S. har fått upplysning om att de får betala för kopior på kvitton och räkningar med 3,75 kr/kopia inkl moms. Makarna S. har dessutom haft möjlighet att gå igenom räkningarna om de i förväg gjort upp om tid för besök.

Beslut

Socialnämnden beslutar svara JO att den finner att handläggningen av detta ärende utförts på ett korrekt sätt.

H.S. yttrade sig över vad som anförts i remissvaret

Föredraganden inhämtade per telefon från socialförvaltningen den kompletterande upplysningen att slutredovisningen av egnamedelsförvaltningen har verkställts på sätt som framgår av remissvaret, dvs. att makarna S. erbjudits att ta del av handlingarna hos förvaltningen med möjlighet att mot avgift få kopior på dessa.

JO André anförde i ett beslut den 20 mars 1998 följande.

Bedömning

Av de handlingar som fogats till anmälan framgår att Länsstyrelsen i Norrbottens län i ett beslut den 6 december 1995 kritiserat Socialnämnden i Kalix kommun för att den inte fullgjort sin redovisningsskyldighet i föreliggande ärende. Nämnden har i sitt yttrande inte närmare berört huruvida redovisningsskyldigheten numera är fullgjord och om så är fallet hur detta gått till.

Med anledning härav har som redovisats ovan kompletterande upplysningar inhämtats från förvaltningen. 1998/99:JO1

Vad sålunda framkommit ger mig anledning att något beröra kommunens ansvar för den medelsförvaltning som socialförvaltningen åtagit sig för G. S:s räkning.

Kommunens åtagande att förvalta G.S:s medel har varit att betrakta närmast som ett sysslomannauppdrag. Hur ett sysslomannaskap skall fullgöras regleras i handelsbalken (HB). Av 18 kap. 1 § HB, som bl.a. behandlar frågan om ett sysslomannaskaps upphörande, framgår att uppdragstagaren därvid har att avge en redogörelse för sitt uppdrag. Av redogörelsen skall enligt vedertagen praxis framgå hur uppdraget har utförts, särskilt hur uppdragstagaren handhaft tillgångar för uppdragsgivarens räkning. Vanligen fordras därvid detaljerade uppgifter om inbetalningar och utbetalningar med kvitton för utbetalningarna. Dessutom skall de medel och övriga tillgångar som tillkommer huvudmannen lämnas ut.

Av det ovan beskrivna framgår att utgivande av kvitton m.m. får anses ingå i den redovisningsskyldighet som föreligger vid ett uppdrag att förvalta någons medel. Följaktligen kan inte komma i fråga att vid en slutredovisning, med hänvisning till den för kommunen gällande taxan för kopieringar, debitera huvudmannen för sådana handlingar. För det fall kommunen ansett sig behöva bevara handlingarna för att kunna freda sig mot påståenden i efterhand om felaktigheter under förvaltningen har detta bort ske genom att kommunen för egen del tagit kopior på kvitton och andra underlag.

Socialförvaltningens hantering av ärendet inger betänkligheter. Socialnämndens remissvar till JO ger vidare intryck av att nämnden inte förstått de skyldigheter som följt med förvaltningens åtagande. Jag förutsätter att socialnämnden nu ser till att G.S. erhåller en slutredovisning i enlighet med vad jag här redovisat.

Jag finner skäl att sända en kopia av detta beslut till Länsstyrelsen i Norrbottens län som är ordinarie tillsynsmyndighet för socialtjänsten i länet.

Ärendet avslutas med den kritik som innefattas i det ovan anförda.

En socialnämnd skall inte mot en biståndsberättigads vilja betala bistånd för skulder direkt till fordringsägaren

(Dnr 2450-1996)

A.W., som är god man för T.O., framförde i en anmälan till JO klagomål mot socialförvaltningen i Tyresö kommun. Han anförde att T.O. beviljats bistånd för att kunna betala vissa skulder men att biståndet inte har utbetalats till A.W. eller T.O. utan mot deras uttryckliga vilja till T.O:s borgenärer, bl.a. hans hyresvärd. Därmed hade man dels röjt vem som betalar T.O:s räkningar för borgenärerna, dels ställt T.O. utan bevismedel för att betalning skett och när så gjorts. Nämnden hade inte heller lämnat T.O. eller gode mannen något beslut med besvärshänvisning angående betalningssättet.

Anmälan remitterades till Socialnämnden i Tyresö kommun för yttrande. Socialnämndens utskott för individ- och familjeärenden anförde i ett remissvar bl.a. följande.

Socialnämnden beviljade 960529, genom tjänstemannabeslut, T.O. socialbidrag med 16.682 kronor för skuldsanering, varav 14.596 kr hyresskuld, 498 kr tandvårdsskuld, 688 kr för färdtjänst, 150 kr sjukvårdskostnader samt 750 kr elskuld. Beviljat belopp utbetalades 960618 mot A.W:s/T.O:s begäran direkt till respektive myndighets/företags postgiro.

1998/99:JO1

Handläggande socialsekreterare har uppfattat att hon i samarbete med A.W. försökt så långt det var möjligt att hjälpa T.O. med de mest akuta behoven. Detta gäller inte minst möjligheten att behålla sin bostad, färdtjänst etc. Den enda kontakt som tagits med borgenär är att socialsekreteraren per tel kontaktat kommunens ekonomikontor för att få klart besked om vilken skuld för hemtjänst som förelåg. De uppgifter som A.W. ingivit omfattade ej hela skulden. A.W. har själv undertecknat ansökan från T.O. om socialbidrag. På ansökningsblanketten informeras om att förvaltningen gör vissa rutinkontroller t.ex. hos Försäkringskassan. Förvaltningens bedömning är att det inte kan anses medföra men för T.O. att kontakten med ekonomikontoret togs för att klargöra skuldsituationen. Uppgifter om T.O:s personliga förhållanden har ej lämnats ut.

Socialförvaltningens rutiner är att vid beviljande av skulder, särskilt hyresskulder för att förhindra avhysning, utbetalas biståndet direkt till bostadsbolaget/företaget. Denna rutin är också socialnämndens uttalade riktlinje genom dess utskott för individ- och familjeomsorg som vill säkerställa att beviljade medel går till det ändamål som uppgivits. Det kan framhållas att förvaltningen inte tidigare erfarit att någon biståndsberättigad person motsatt sig betalningssättet. Om frågan uppkommer görs en bedömning om det finns skäl att frångå rutinen, om betalningen ska stoppas eller ges besvärshänvisning. Socialkontoret har lång erfarenhet av personer som av olika skäl blir avhysta från sitt boende. Bostadsbolagen kan välja att fortsätta driva en process om uppsägning/avhysning trots att en hyresskuld reglerats (för sent). För att förhindra en sådan situation är det viktigt att skulden regleras snarast efter beslut om bifall.

A.W. har uppgivit att han som god man disponerar T.O:s konto fr.o.m. maj -96, sköter löpande räkningar och portionerar ut medel till T.O.. Såvitt förvaltningen erfar saknar den enskilde inte rättskapacitet och det krävs samtycke från den enskilde för att ett förordnande om god man ska komma till stånd. Likväl kan den enskilde med omedelbar verkan avsäga sig sin gode man eller säga upp eventuella överenskommelser t.ex. om att den gode mannen helt disponerar hans medel. A.W. har inte företett någon fullmakt att beviljade medel skulle inbetalas annat än till huvudmannens konto. Eventuell överenskommelse hindrar inte T.O. från att själv disponera medlen på sitt konto.

Uppgifter om T.O:s personliga förhållanden har ej lämnats ut till någon fordringsägare. Vid utbetalning till respektive myndighet/företag har angivits verifikationsnummer, räkningsnummer med avsändare Tyresö kommun, företag 5. Socialnämnden finner det inte sannolikt att respektive myndighet/företag gör efterforskningar av exakt avsändare. Vad gäller A.W:s övriga invändningar mot betalningssättet, att T.O. förhindrades att med kvitto bevisa att betalning skett samt A.W:s redovisningskrav till överförmyndaren har förvaltningens bedömning varit att det går att finna metoder för att tillgodose detta behov. Förvaltningen har använt ett betalningssätt som strider mot A.W:s/T.O:s önskan. Någon begäran att stoppa utbetalningen föreligger ej. Beslut om betalningssättet har förts in i akten och meddelats A.W. Eftersom formen för biståndet gått den enskilde emot har förvaltningen måst ange besvärshänvisning. Så har inte skett vilket vi beklagar. Detta har nu rättats till.

Mot bakgrund av det anförda kan inte socialnämnden finna tillräckliga skäl för att förvaltningen bort frångå de riktlinjer och den praxis som finns när det

gäller betalning av skulder. Med anledning av T.O:s situation fanns skäl att säkerställa att biståndet kom att användas till det ändamål som angivits. Förordnandet av god man föranleder ingen annan bedömning då, såvitt förvaltningen erfar, T.O. disponerar sina medel. Förvaltningen har att pröva om den enskilde kan lida men enligt sekretesslagen om uppgifter lämnas ut. Socialnämnden finner att uppgifter om enskilda personliga förhållanden ej lämnats ut. Att Tyresö kommun står som avsändare vid reglering av skulderna kan inte anses medföra sådant men som avses i sekretesslagen. En fördröjning eller stoppande av betalningen eller att biståndet inte nått ändamålet har för T.O. kunnat resultera i betydande men då han bl.a. riskerade sin bostad. Slutligen har förvaltningens enda avsikt varit att ge så bra hjälp till T.O. som varit möjligt.

A.W. yttrade sig över remissvaret.

I ett beslut den 10 februari 1998 anförde *stf JO Ekberg* följande.

Socialnämnden har i sitt yttrande till JO anført att nämnden ofta betalar bistånd som utgår för en skuld, särskilt hyresskulder, direkt till fordringsägaren. Att rutinemässigt handla på det sättet strider enligt min mening mot hur socialnämnden skall verkställa beslut om ekonomiskt bistånd.

Det bistånd som nämnden beslutat att utge skall som regel betalas så att den enskilde själv skall kunna betala sitt uppehälle och sina räkningar. Vid tillkomsten av socialtjänstlagen anförde föredragande statsrådet bl.a. följande (prop. 1979/80:1 del A s. 205).

Numera utgår socialhjälp nästan alltid i kontant form. Detta bör givetvis vara en regel med få undantag också för det framtida socialbidraget. Den tid är sedan länge förbi då man i praktiken omyndigförklarade den som var tvungen att söka socialhjälp genom att utan större urskiljning ge honom mat- eller klädeskuponger istället för pengar. Jag vill i detta sammanhang också understryka det stora värde som det i vissa fall kan ha i behandlingen av en klient att han betros med en så jämförelsevis enkel sak som att själv sköta sina hyresbetalningar. Som jag har nämnt tidigare är det angeläget att socialtjänsten inte tilldelas en "fixarroll". Klienten skall i stället hjälpas att i största möjliga utsträckning själv ta ansvar för sina handlingar och sitt liv.

Beträffande formen för utbetalning av bistånd har Socialstyrelsen anført följande (Socialstyrelsens allmänna råd, 1992:4, Socialbidrag, s. 117 f.).

Det är således endast när någon uppenbart missköter sin ekonomi som det kan vara lämpligt att betala ut socialbidrag på annat sätt än via bank/post eller kontant. Först bör man dock pröva olika stödinsatser, t ex ge bidragstagaren hushållsekonomisk rådgivning, för att försöka komma till rätta med missförhållandena. Visar sig dessa stödåtgärder resultatlösa kan man t ex betala ut socialbidrag för kortare perioder eller ta en kontaktperson till hjälp för att socialbidraget ska användas till bidragstagarens grundläggande behov. Denne har dock rätt att förfoga över kontanta fickpengar. Endast undantagsvis, när speciella omständigheter föreligger, kan det vara berättigat att ge socialbidrag i form av rekvisitioner eller matkuponger.

Huvudregeln är således att biståndet skall betalas ut till den biståndsberättigade. Det finns dock fall där biståndstagaren inte missköter sin ekonomi men det ändå är en fördel eller t.o.m. önskvärt att socialnämnden ser till att biståndet betalas direkt till en hyresvärd. Jag avser då bl.a. fall där det är viktigt att hyran betalas utan ytterligare dröjsmål för att hyresrätten inte skall förverkas. Socialnämndens handläggare skall dock alltid, om det är möjligt,

samråda med klienten innan bistånd betalas ut till annan än den biståndsberättigade. 1998/99:JO1

Handens tingsrätt beslutade den 12 september 1995 att enligt 11 kap. 4 § föräldrabalken utse en god man för T.O. som skulle bevaka hans rätt, förvalta hans egendom samt sörja för hans person. Till god man utsågs A.W. Denne synes därefter ha haft T.O:s uppdrag att sköta betalningar som hörde till den dagliga hushållningen, bl.a. T.O:s hyra. Socialnämnden hade inte skäl misstänka att A.W. inte skulle sköta sitt uppdrag på ett riktigt sätt. Nämnden har anfört att om biståndet hade betalats ut till T.O. hade denne kunnat hindra A.W. att betala de aktuella räkningarna. Såvitt kommit fram vid utredningen hade T.O. inte tidigare rest något hinder för A.W. att fullgöra sina uppgifter. Socialnämnden har inte heller haft anledning anta att T.O. i det aktuella fallet skulle göra så. Något skäl har därför inte förelegat för nämnden att betala biståndet direkt till bl.a. T.O:s hyresvärd. Biståndet borde ha betalats ut enligt T.O:s och A.W:s önskemål.

Om socialnämnden beslutar att bistånd skall utgå i en annan form än den som sökanden har begärt, får beslutet anses ha gått den enskilde emot. I ett sådant fall skall den enskilde underrättas om beslutet och då även upplysas om hur han kan överklaga detsamma. Som nämnden medgett har ett fel begåtts i denna del. Från och med den 1 januari 1998 har regeln om möjligheten att överklaga socialnämndens beslut angående bistånd ändrats. Den nya bestämmelsen innebär dock inte någon ändring i nu aktuellt hänseende.

Avslutningsvis vill jag peka på de problem som kan uppstå i sekretesshänseende om det av en utbetalningsavi framgår att den enskilde har beviljats beloppet som bistånd. Av avierna i T.O:s fall framgår dock inte att det har varit fråga om bistånd (jfr JO:s beslut den 2 maj 1996, dnr 1698-1996).

Kritik mot en socialnämnd för att den brustit i sin skyldighet att försöka motivera en man med psykiskt funktionshinder att ta emot stöd och hjälp

(Dnr 2452-1997)

M.H. klagade i en anmälan till JO, tillsammans med J.H., på att socialförvaltningen i Mölndals kommun inte vidtagit åtgärder för att bistå hennes bror R., som var i behov av hjälp på grund av psykiska problem (JO:s dnr 4300-1994). I anmälan framförde de även synpunkter på Länsstyrelsens i Göteborgs och Bohus läns beslut den 24 oktober 1994 i ett tillsynsärende rörande socialtjänstens handläggning av ärendet rörande R.

Med anledning av anmälan gick JO igenom bl.a. länsstyrelsens beslut och socialförvaltningens yttrande i tillsynsärendet. I länsstyrelsens beslut var antecknat bl.a. följande.

Länsstyrelsen anser att socialnämnden av de uppgifter som framkommit vid utredningen borde ha följt upp ärendet på ett mer aktivt sätt och intensifierat motivationsarbetet med upprepade erbjudanden av olika former av stödåtgärder.

Föredraganden inhämtade även per telefon den 19 december 1994 kompletterande uppgifter från socialförvaltningen i Mölndal, bl.a. den uppgiften att förvaltningen hade en pågående kontakt med R. som i första hand syftade till att motivera honom till läkarkontakt. Mot bakgrund av detta fann inte JO skäl att fortsätta utredningen (JO:s beslut den 20 december 1994).

I en ny anmälan till JO anförde M.H. följande. R. avled den 27 januari 1997 efter en tids sjukdom. Som anhörig till R. hade hon felaktigt varit i den tron att socialförvaltningen under tiden efter JO:s beslut i december 1994 bistod R. med erforderliga stödåtgärder. Denna uppfattning hade hon bibringats bl.a. genom de beslut som meddelats av länsstyrelsen och JO under 1994. Hon har dock numera fått veta att R. inte haft några kontakter med eller stödsatser från socialtjänsten sedan oktober 1994 fram till sommaren 1996. De kontakter som därefter ägde rum under 1996 var föranledda av att hon på nytt vänt sig till socialförvaltningen. M.H. är kritisk till att socialförvaltningen försummat sin skyldighet att bistå R. samt anser att hon medvetet har förts bakom ljuset av berörda myndigheter. Hon har vidare begärt att kostnaden för sanering av R:s lägenhet skall falla på dem som beslutat att R. inte behövde hjälp, nämligen socialtjänsten och psykiatrin.

Upplysningar angående förvaltningens insatser för R. under perioden den 4 november 1994 till den 15 mars 1996 infordrades från socialförvaltningen i Mölndals kommun.

Mölndals nämnd för individärenden överlämnade som svar en av socialförvaltningen upprättad skrivelse vari kontakterna med R. under den aktuella perioden sammanställts. Av skrivelsen framgick följande.

1994-11-04 tog socialsekreterare Birgitta Engberg kontakt med behandlingsassistent Kristina Dahl-Madsén på Basstationen Soltorp. Kristina informerades om R:s förhållanden och överenskommelsen var att Kristina skulle försöka få kontakt med R.

1994-11-09 gjorde behandlingsassistenterna Vivian Svärd och Kristina Dahl-Madsén ett försök att nå R. i bostaden. R. var ej hemma vid tillfället. Genom skriftligt meddelande som lades i brevlådan informerades R. om var personalen på Soltorp kunde nås.

1994-11-14 återigen försök till hembesök av Kristina Dahl-Madsén. R. var ej anträffbar.

1994-11-17 vid detta hembesök träffade behandlingsassistenterna Vivan Svärd och Kristina Dahl-Madsén R. Han uppgav då att han ej ville ha någon kontakt med socialtjänsten. Han uttryckte klart "vill klara mig själv". Den enda hjälp han kunde tänka sig från socialtjänsten var att socialtjänsten införskaffade en bil åt honom.

Någon förnyad kontakt med R. togs ej.

1995-02-01 avslutades ärendet.

M.H. kommenterade remissvaret. I en senare skrivelse har hon haft synpunkter på bl.a. orsaken till den psykiska ohälsa som R. uppvisat och ifrågasatt om R. fått rätt diagnos.

Vid en inspektion av Socialnämnden och Nämnden för individärenden i Mölndals kommun den 4-6 november 1997 samtalade jag med myndighetschefen Inger Täll, sektionschefen Agneta Arrhén och handikappsekreteraren

Madeleine Fontaine om handläggningen av ärendet rörande R. Vid mötet 1998/99:JO1 framkom bl.a. följande.

R. var under 1994 aktuell vid socialförvaltningens missbruksenhet, vuxensektionen. I februari 1995 avslutades hans ärende där på grund av att det inte framkommit något som tydde på ett pågående missbruk. Det har i detta avseende brustit i kommunikationen mellan olika enheter inom förvaltningen på så vis att missbruksenheten borde ha uppmärksammat handikappenhetsenheten på att ärendet avslutats.

Kommunen övertog ansvaret för de psykiskt sjuka från landstinget årsskiftet 1995/96. Med anledning av detta skedde under 1995 en inventering av de personer med diagnostiserad psykiatrisk sjukdom som bodde i kommunen. Inventeringen skedde i samarbete med primärvården samt såväl den öppna som slutna psykiatriska vården i Mölndal, (PISIM-projektet). Vid tidpunkten för denna inventering var R. inte aktuell inom socialtjänsten och rapporterades av denna anledning inte till PISIM. Han var vid denna tidpunkt inte heller aktuell hos sin läkare i den öppna psykiatriska vården. Alltefter som ärendena aktualiserades och åtgärder sattes in lades akter upp över respektive klient. Under tiden skedde även vissa hembesök i syfte att motivera klienterna att ta emot hjälp. Dessa hembesök gjordes av s.k. handikappkoordinatorer, vilka ingick i PRISIM-projektet och som bl.a. ansvarade för den uppsökande verksamheten. R. besöktes dock först under sommaren 1996.

Inger Täll och Agneta Arrhén kan i efterhand konstatera att socialtjänsten borde ha vidtagit ytterligare åtgärder i syfte att motivera R. att ta emot behövlig hjälp. De åtgärder som kunnat komma i fråga skulle främst ha bestått av flera hembesök och en mer kontinuerlig kontakt. Inom socialförvaltningen har numera utarbetats rutiner för att uppmärksamma personer inom kommunen som kan vara i behov av stöd eller hjälp. I detta syfte sker ett utvecklat samarbete med sjukvården och en del andra myndigheter inom kommunen.

JO lånade in socialförvaltningens akt angående R.

I ett beslut den 28 januari 1998 anförde *stf JO Ekberg* följande.

Under de senaste decennierna har det skett en markant förändring av den psykiatriska vården. Den tidigare inriktningen, som utmärktes av ett varaktigt omhändertagande av patienterna vid särskilda mentalsjukhus, har ersatts av en integration av personer med psykiska störningar ute i samhället. Denna förändring har medfört krav på organisationsförändringar och alternativa vårdformer. Utgångspunkten har i detta avseende varit att basresurserna för personer med psykiska störningar skall tillhandahållas av socialtjänst och primärvård. För att personer med psykiska störningar skall kunna erbjudas goda livsvillkor har det ansetts nödvändigt att insatserna från den psykiatriska vården och andra samhällsorgan samordnas, särskilt såvitt avser kommunernas socialtjänst och sjukvårdshuvudmännens primärvård.

Kommunens insatser skall göra det möjligt för människor med funktionshinder att så långt som möjligt leva som andra och tillsammans med andra. I socialtjänstlagen (1980:620) SoL och dess förarbeten har begreppet funktionshinder eller handikapp givits en vid innebörd. Förutom personer med fysiska och psykiska funktionshinder omfattas även människor med missbruksproblem och andra svåra sociala problem. Dessa kommunens uppgifter har kommit till uttryck i 21 § SoL.

I samband med den s.k. Ädelreformen, som trädde i kraft den 1 januari 1992, utvidgades och förtydligades kommunernas ansvar för äldre och handikappade. Då infördes ett tredje stycke i 21 § SoL, vari kommunen ålades att inrätta bostad med särskild service för den som av fysiska, psykiska eller andra skäl möter betydande svårigheter i sin livsföring och därför behöver sådant boende. Kommunernas socialtjänst ålades genom detta relativt omfattande uppgifter när det gäller de psykiskt störda.

Genom 21a § i SoL, som trädde i kraft den 1 januari 1994, underströks ytterligare kommunernas skyldighet att göra sig väl förtrogna med levnadsförhållandena för människor med funktionshinder och att bedriva uppsökande verksamhet.

Psykiatriutredningen som hade i uppgift att föreslå olika åtgärder för att uppnå en förbättrad och effektivare service och vård till psykiskt störda (dir. 1989:22) visade i sina kartläggningar att ansvarsfördelningen när det gällde bl.a. service och stöd till psykiskt sjuka trots gjorda lagstiftningsinsatser har uppfattats som oklar (SOU 1992:73). Främst har det gällt oklarheter om vilket organ som skall tillhandahålla sociala insatser till psykiskt störda. Det bedömdes därför som angeläget att ytterligare förtydliga att det är kommunerna som har huvudansvaret för att ge service och stöd till bl.a. långvarigt psykiskt störda. Detta gjordes genom att det i bestämmelsen i 21 a § SoL angavs att kommunens skyldigheter enligt paragrafen omfattar människor med såväl fysiska som psykiska funktionshinder. Ändringen trädde i kraft den 1 januari 1995. Härigenom tydliggjordes kommunernas ansvar för uppsökande verksamhet och för att samordna insatserna samt, med iakttagande av sekretesslagens bestämmelser, samverka med landstingen och andra samhällsorgan. I kommunernas ansvar ligger också att initiera och till respektive organ påtala behovet av de åtgärder som identifieras i den uppsökande verksamheten (se prop. 1993/94:218 s. 22 f.).

Av utredningen i ärendet har framkommit att R. i och för sig måste anses ha haft behov av vissa stödåtgärder enligt SoL även för tiden efter det att hans ärende avslutades vid missbruksenheten. Trots detta har socialtjänsten inte haft några kontakter med R. under tiden november 1994 till sommaren 1996, då anhöriga till R. åter uppmärksammade socialtjänsten på hans situation. R. aktualiserades inte heller vid den inventering över personer med diagnostiserad psykisk sjukdom som socialtjänsten gjorde under 1995. Vad detta berott på har inte med säkerhet kunnat fastställas. Dock har framkommit att R. inte hade några kontakter med sin tidigare läkare vid den psykiatriska mottagningen vid Mölndals sjukhus vare sig under 1995 eller 1996. Det kan i detta sammanhang påpekas att det inte torde ha varit möjligt för R:s läkare att utan samtycke från R. anmäla till de sociala myndigheterna att R. var i behov av stöd och hjälp på grund av sin psykiska ohälsa.

R. hade vid de kontakter som förevarit med socialtjänsten under bl.a. oktober och november 1994 bestämt motsatt sig insatser däriifrån. Socialtjänstens verksamhet skall bygga på respekt för människornas självbestämmanderätt och integritet. Socialtjänsten kan inte mot den enskildes vilja sätta in åtgärder i syfte att stödja eller hjälpa denne. Det har enligt vad som framkommit inte heller förelegat några förutsättningar att använda tvångslagstiftning beträffande R. De insatser som därför har kunnat

komma i fråga från socialförvaltningens sida rörande R. har bestått i uppsökande verksamhet i syfte att motivera R. att ta emot adekvat stöd. 1998/99:JO1

Även med beaktande av R:s negativa inställning gentemot socialtjänsten anser jag att socialförvaltningen brustit i sin skyldighet enligt SoL att bedriva uppsökande verksamhet. Förvaltningen borde enligt min mening ha tillsett att en kontinuerlig kontakt upprätthölls med R. och att erforderliga insatser i form av hembesök vidtogs i syfte att motivera R. att ta emot stöd och hjälp.

Socialförvaltningen har medgett att den brustit i berörda avseenden samt uppgett att nya rutiner numera har utarbetats för den uppsökande verksamheten. Med hänsyn till detta finner jag inte skäl att gå vidare i ärendet utan låter det stanna med den kritik som ligger i gjorda uttalanden.

Vad M.H. anför i frågan om rätt diagnos åsatts R. rör sådana medicinska bedömningar som JO normalt inte uttalar sig om.

Kritik mot en stadsdelsnämnd för bl.a. dröjsmål med att inleda en utredning rörande behovet av åtgärder beträffande en 18-årig "klottrare"

(Dnr 1044-1996)

I en anmälan till JO klagade L.S. på Aspuddens stadsdelsnämnd (numera Liljeholmens stadsdelsnämnd) i Stockholms kommun. Hon var missnöjd med att ordföranden i stadsdelsnämndens sociala utskott i ett ärende rörande hennes son J, född 1978, den 23 oktober 1995 beslutat att omedelbart omhänderta J. med stöd av 6 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU). L.S. var vidare kritisk till att nämnden varit alltför passiv innan det omedelbara omhändertagandet skedde.

Anmälan remitterades till Aspuddens stadsdelsnämnd för utredning och yttrande. Nämndens sociala utskott anförde i ett remissvar följande.

Ärendet rör i korthet en nu 18-årig pojke som vuxit upp som ensamt barn med sina föräldrar i Aspudden. Föräldrarna har levt tillsammans fram till november 1994 men modern har haft enskild vårdnad om J. Ärendet fördes över från Socialdistrikt 13 i och med att stadsdelsprojektet startade upp i Aspudden/Örnsberg vid årsskiftet 1990/91. Problemet var då att J. inte hade det bra i skolan och inte ville gå dit. Under högstadiet började J. klottra och föräldrarna kunde inte hålla J. hemma på nätterna. Inför åk 9 ansökte L. om ekonomiskt bistånd till en elevassistent vars arbete skulle vara att gå med J. till skolan varje morgon och sedan vara med honom hela dagen i skolan i syfte att säkerställa att J. var kvar i skolan. Stadsdelsförvaltningen avslag ansökan med motiveringen att behovet kunde tillgodoses på annat sätt. När J. avslutat sina grundskolestudier inkom anmälan om lägenhetsbråk. Under hösten togs kontakten upp utifrån denna anmälan och det visade sig då att problemen handlade om relationen mellan J:s föräldrar, att J. hoppat av gymnasiet och att han klottrade. Utredarna hade samtal i flera omgångar med föräldrarna och träffade J. vid ett par tillfällen. Föräldrarna separerade i november 1994 och L. flyttade under en period till Värnamo. Samtalen mynnade ut i att föräldrarna slutligen beslöt sig för att de ville försöka klara upp situationen med J. själva och att de önskade ta kontakt med socialtjänsten om de behövde hjälp. Ärendet avslutades i maj 1995 för att aktualiseras på nytt när det i augusti stod helt klart att L. flyttat från Värnamo till Stockholm och att hon i Stockholm bodde i Aspudden på samma adress som J. I och med att det stod klart att ärendet skulle handläggas av Aspuddens stadsdels-

förvaltning började vi söka kontakt med familjen via brev och telefon. Då stadsdelsförvaltningen inte fick annan kontakt än meddelanden via myndighetens växel alternativt expeditionen på Individ- och familjeomsorgen trots upprepade försök gjordes bedömningen att stadsdelsförvaltningen inte kunde avsluta ärendet utan att ha utrett J:s situation och behov utifrån de allvarliga anmälningar som inkommit till myndigheten under våren och sommaren 1995. Detta föranledde ordföranden i stadsdelsnämndens sociala utskott att fatta beslut om omedelbart omhändertagande för utredning med stöd av LVU på avdelning Skoga på Hammargårdens ungdomshem. Stadsdelsnämnden visste i det läget ingenting om J:s och familjens situation.

Till remissvaret fogades en sammanfattning av ärendet för tiden den 13 juni 1994–den 8 maj 1995 samt den 20 juni–den 4 december 1995. Härav framgick bl.a. att länsrätten och kammarrätten fastställt beslutet om att J. omedelbart skulle omhändertas enligt 6 § LVU. Den 4 december 1995 avslog länsrätten emellertid nämndens ansökan om att J. skulle beredas vård med stöd av LVU.

L.S. yttrade sig över remissvaret.

Föredraganden inhämtade per telefon kompletterande upplysningar från stadsdelsförvaltningen Liljeholmen i Stockholms kommun.

JO hade vid beslutet tillgång till stadsdelsförvaltningens journalanteckningar och andra handlingar i ärendet.

Dessutom tog JO del av Stockholms tingsrätts, avdelning 12 A, domar 1994-11-30 (DB 2293), 1995-05-09 (DB 840), 1995-08-03 (DB 1198) och 1996-04-23 (DB 565) rörande J. Från Stockholms tingsrätt inhämtades dels åklagarens ansökan om stämning 1997-09-12 (tingsrättens mål nr B 5782-97) mot J. avseende grov skadegörelse i form av klotter under tiden den 19 juli 1993–den 13 juni 1997, dels det yttrande den 5 januari 1998 rörande J. som frivårdsmyndigheten avgivit enligt lagen om särskild personundersökning i brottmål och dels tingsrättens protokoll från den häktningförhandling som ägde rum den 16 januari 1998 varigenom J. häktades såsom på sannolika skäl misstänkt för grov skadegörelse.

I beslut den 26 januari 1998 anförde *stf JO Ekberg* följande

Socialnämnden skall enligt 12 § socialtjänstlagen (1980.620), SoL, verka bl.a. för att barn och ungdomar växer upp under trygga förhållanden. Nämnden skall i nära samarbete med hemmen sörja för att barn och ungdomar som riskerar att utvecklas ogynnsamt får det skydd och stöd som de behöver och, om hänsynen till den unges bästa motiverar det, vård och fostran utanför det egna hemmet.

Av 50 § SoL följer att socialnämnden utan dröjsmål skall inleda en utredning av vad som genom ansökan eller på annat sätt kommit till nämndens kännedom och som kan föranleda någon åtgärd av nämnden.

Insatser inom socialtjänsten för barn och ungdom skall i första hand göras i samförstånd med den unge och hans vårdnadshavare. Under vissa förutsättningar kan det dock bli aktuellt att bereda barn och ungdomar vård utan samtycke från den unge eller hans vårdnadshavare. Regler härom finns i LVU. Beslut om vård enligt LVU meddelas av länsrätten efter ansökan av

socialnämnden bl.a. om den unge utsätter sin hälsa eller utveckling för en påtaglig risk att skadas genom missbruk av beroendeframkallande medel, brottslig verksamhet eller annat socialt nedbrytande beteende (3 § LVU). 1998/99:JO1

Enligt 6 § LVU får socialnämnden besluta att den unge omedelbart skall omhändertas, om det är sannolikt att han 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. Om socialnämndens beslut om omhändertagande inte kan avvaktas, får nämndens ordförande eller någon annan ledamot som nämnden har förordnat besluta om omhändertagande.

L.S. har klagat på beslutet den 23 oktober 1995 av ordföranden i stadsdelsnämndens sociala utskott att omedelbart omhänderta J. med stöd av 6 § LVU. Beslutet har prövats av domstol. JO brukar inte uttala sig i frågor som har prövats i sådan ordning. Omständigheterna i detta fall föranleder mig inte att frågå denna princip.

Däremot har jag funnit skäl att närmare granska stadsdelsnämndens handläggning av ärendet för tiden före ordförandens beslut.

Den 30 november 1994 dömdes J. av Stockholms tingsrätt för misshandel, varvid tingsrätten förordnade att han skulle överlämnas till vård inom socialtjänsten. Av det yttrande som stadsdelsförvaltningen hade gett in till tingsrätten inför huvudförhandlingen framgår att J. under många år hade varit aktuell hos förvaltningen. Olika insatser hade prövats utan att tillfredsställande förändringar hade kommit till stånd. Enligt förvaltningen stod det klart att J. hade svårigheter att fungera i samhället och att familjen behövde hjälp för att J:s vidare utveckling inte skulle äventyras. – Domen föranledde ingen särskild åtgärd från stadsdelsförvaltningens sida.

I slutet av år 1994 flyttade L.S. och J. till Värnamo. Enligt en journalanteckning i februari 1995 erhöll stadsdelsförvaltningen dock information från socialförvaltningen i Värnamo om att J. vid denna tidpunkt bodde hos sina far i Stockholm och tycktes ”fara vind för våg”. Stadsdelsförvaltningen hade i anledning härav samtal med J:s föräldrar men vidtog inga andra åtgärder.

Den 15 maj 1995 avslutade stadsdelsnämnden ärendet rörande J. med motiveringen att L.S., som var ensam vårdnadshavare för J., hade uppgivit att hon skulle flytta till en ort i Stockholms kommun som Aspuddens stadsdelsnämnd inte hade ansvar för. Sedan socialnämnden i Värnamo kommun hade meddelat Aspuddens stadsdelsförvaltning att L.S. hade flyttat tillbaka till Aspudden återupptog stadsdelsnämnden ärendet i juni 1995.

Den 14 juni 1995 erhöll förvaltningen en den 30 maj 1995 daterad promemoria från Polismyndigheten i Stockholms län, Hägerstens Närpolis, rörande J. I promemorian anfördes bl.a. följande.

Sedan november 1994 är J. misstänkt för fem brott, bland annat skadegörelse genom klotter, snatteri och hot mot tjänsteman. Vi har sett honom ute på gatorna och i tunnelbanan sent på kvällar och nätter i sällskap med andra ungdomar som också ägnar sig åt brottslig verksamhet och annat nedbrytande beteende.

Vi ha regelbunden kontakt med egendomsbevakarna i tunnelbanan. Dessa har uppgett för oss att de sedan hösten iakttagit J. vid mängder av tillfällen, företrädesvis på kvällar och nätter. Ibland ända fram till fyra-fem på morgonen. Väktarna har även sett J. och hans gäng dricka öl.

J. är ofta tillsammans med andra ungdomar i större gäng. J. fungerar ibland som ledare i gänget. De yngre och inte lika "erfarna" klottrarna ser upp till J. och vill vara som han. Överallt där gänget drar fram kan vi konstatera ökad skadegörelse/klotter.

Klotter är ofta en inkörsport till grövre kriminalitet och drogmissbruk. Vi är därför allvarligt oroade för J., som verkar lättpåverkad. J. har även börjat hota väktarna i tunnelbanan, varför hans brottsliga verksamhet verkar tillta och bli värre. J. drar även till sig andra ungdomar som även de på så sätt hamnar i riskzonen.

Detta var den tolfte polisanmälan rörande J. sedan november 1992 som förvaltningen fått del av.

Den 3 augusti 1995 dömdes J. av Stockholms tingsrätt till böter för hot mot tjänsteman och skadegörelse. I domen anförde tingsrätten bl.a. följande.

Samtidigt måste konstateras att det i dagsläget knappast kan vara meningsfullt att överlämna J. till fortsatt vård inom socialtjänsten med hänsyn till förvaltningens handläggning av hans ärende sedan maj innevarande år. Tingsrätten har i det läget övervägt skyddstillsyn men avfört denna möjlighet med hänsyn till att de brott, varom J. övertygats i förevarande mål, inte är tillräckligt allvarliga härför. Annan påföljd än böter står därför inte till buds.

Sedan stadsdelsförvaltningen gjort ett flertal försök att få kontakt med J. och dennes föräldrar, påbörjades den 12 oktober 1995 en utredning enligt 50 § SoL rörande J. Utredningen ledde till beslutet den 23 oktober 1995 att J. omedelbart skulle omhändertas med stöd av 6 § LVU.

Under våren 1995 var J:s förhållanden tveklöst mycket problematiska, vilket bekräftas av att ett flertal anmälningar från olika polismyndigheter inkom till förvaltningen under denna tidsperiod. Redan vid tidpunkten för tingsrättens dom den 30 november 1994 var det känt att J. sedan lång tid tillbaka ägnade sig åt s.k. klotter. Detta är en typ av brottslighet som bör tas på största allvar. Förutom svår skadegörelse kan brottslighet av detta slag medföra ett asocialt beteende hos den unge med grövre brottslighet som följd. Det är anmärkningsvärt att nämnden inte skyndsamt efter tingsrättens dom eller senast under våren 1995 utredde behovet av och förutsättningarna för insatser beträffande J.

När stadsdelsnämnden i maj 1995 beslutade att avsluta ärendet kände förvaltningen till att J. vistades i Stockholm och bodde hos sin far i Aspudden. Med hänsyn dels till förvaltningens vetskap om J:s förhållanden, dels till de anmälningar rörande J. som nämnden hade fått från polisen under våren 1995 fanns det inte skäl att avsluta ärendet. Nämndens ansvar hade kunnat upphöra endast genom att ärendet hade överflyttats till en annan socialnämnd i den ordning som stadgas i 72 § SoL. Enligt denna bestämmelse kan ett ärende som avser vård eller någon annan åtgärd beträffande en enskild person flyttas över till en annan socialnämnd om denna nämnd samtycker till det.

Eftersom ett flertal anmälningar från polisen inkommit till stadsdelsförvaltningen om att J. misstänktes för olika brott måste förvaltningen ha varit väl medveten om att J:s förhållanden under våren och sommaren 1995

alltjämt var svårartade och problematiska. Det är därför förvånande att 1998/99:JO1 förvaltningens åtgärder under sommaren 1995 begränsades till ett antal försök, som dessutom misslyckades, att sammankalla J. och hans föräldrar till möten hos förvaltningen.

Sedan J. på nytt dömts av tingsrätten den 3 augusti 1995 vidtog förvaltningen till en början inte heller några åtgärder utöver misslyckade försök att sammankalla J. och hans föräldrar till samtal hos förvaltningen. Enligt min mening borde stadsdelsnämnden efter tingsrättens dom ha inlett en utredning rörande J. omgående och inte dröja med detta ända till den 12 oktober 1995.

Det är väsentligt att socialnämnden i ärenden som gäller ungdomar med svårartade problem på ett tidigt stadium skapar sig en klar bild av den unges förhållanden. Detta förutsätter som regel att en utredning inleds snarast efter det att nämnden fått kännedom om att den unge kan ha behov av hjälp och stöd från socialnämndens sida. Det är mycket otillfredsställande att stadsdelsnämndens åtgärder beträffande J. under lång tid kommit att bestå endast av samtal och försök till att få kontakt med J. och hans föräldrar. Jag har i det föregående pekat på några tillfällen då det uppenbart hade förelegat skäl för nämnden att utreda behovet av insatser beträffande J. Om nämnden i ett tidigt skede hade inlett en utredning rörande J. skulle handläggningen sannolikt ha blivit mer stringent och ramarna för nämndens handlingsmöjligheter skulle ha framstått klarare. Därmed hade en bättre bild av J:s behov av stöd och hjälp och socialtjänstens möjligheter att vidta lämpliga åtgärder kunnat erhållas.

Kritik mot en socialsekreterare för att hon i ett biståndsärende utan fog antecknat att klienten kunde misstänkas för missbruk av läkemedel

(Dnr 340-1997)

I augusti månad 1996 ansökte B.S. hos Stadsdelsnämnden Centrum i Göteborgs kommun om ekonomiskt bistånd till bl.a. medicin. Socialsekreteraren Ragnhild Wenzel avsåg ansökan. I samband med ansökan om bistånd till läkemedel ringde Ragnhild Wenzel till kommunens sjukvårdsupplysning eftersom B.S. hade löst ut många recept. Efter samtalet antecknade Ragnhild Wenzel i journalen att sjukvårdsupplysningen ansåg att det handlade om läkemedelsmissbruk eller försäljning av läkemedel. Ragnhild Wenzel antecknade även att hon skulle ta kontakt med familjegruppen vid socialförvaltningen eftersom hon misstänkte att B.S. missbrukade läkemedel.

B.S. överklagade beslutet att avslå hennes ansökan om bistånd. När överklagandet översändes till länsrätten bifogades bl.a. Ragnhild Wenzels anteckningar rörande misstankarna om läkemedelsmissbruk.

B.S. klagade i en anmälan till JO bl.a. på att det i hennes akt har gjorts anteckningar om grundlösa misstankar om läkemedelsmissbruk och att anteckningarna sänts till länsrätten när hon överklagade beslutet angående bistånd. Hon anförde även att beslutet att avslå hennes ansökan om bistånd var felaktigt.

Anmälan remitterades till Stadsdelsnämnden Centrum i Göteborgs kommun för utredning och yttrande. 1998/99:JO1

Stadsdelsnämnden anförde i ett remissvar bl.a. följande.

B.S. blev mycket upprörd över journalanteckningarna och handläggare, enhetschef och blockchef har alla haft kontakt med henne angående detta. Hon har vid flera tillfällen erbjudits personliga sammanträffanden med handläggare och enhetschef för att försöka komma fram till en gemensam lösning. Hon har dock valt att inte acceptera detta. B.S. har också fått ett brev undertecknat av just socialsekreteraren, enhetschefen och blockchefen där man försökt förklara anledningen till journalanteckningarna och också bett om ursäkt.

ÖVERVÄGANDE

Av B.S:s brev framgår att hon hyser en djup misstro mot socialtjänsten och att hon upplever sig ha blivit mycket kränkt. Så ska ingen behöva känna inför socialtjänsten och oavsett vad bakgrunden är har socialtjänsten ett ansvar att agera på ett sätt som så långt som möjligt förhindrar att liknande situationer uppstår.

Av socialtjänstens akt kan utläsas att det i grunden funnits en genuin vilja att hjälpa familjen och att familjen också fått hjälp, till största delen ekonomisk.

Man kan också se att socialsekreteraren haft svårt att kommunicera tillräckligt tydligt med B.S.

Socialsekreterare Ragnhild Wenzel har delvis uttryckt sig klumpigt och förhastat i sina journalanteckningar. B.S. har uttryckt oro för att hon skulle ha särbehandlats på grund av sin nationalitet eller liknande. Tecken på detta står dock inte att finna i akten.

Enhetschefen vid socialbidragsenheten har beslutat om rättning i journalanteckningarna eftersom passusen om sjukvårdsupplysningens åsikter om läkemedlen inte har någon betydelse för ärendet. Samma rättning har gjorts vad gäller avsnittet om avsikten att ta förnyad kontakt med familjegruppen med anledning av misstankar om läkemedelsmissbruk. Erbjudandet om ett eller flera möten tillsammans med enhetschefen för att klargöra situationen står kvar. Ärendet har också bidragit till en översyn av dokumentationsrutinerna på enheten och en skärpning av kravet att kommunicera på ett tydligt sätt.

B.S. bereddes tillfälle att kommentera remissvaret.

I beslut den 7 april 1998 anförde *JO André* följande.

Handläggningen av ärenden som rör enskilda skall dokumenteras. Dokumentationen skall utvisa beslut och åtgärder som vidtas i ärendet samt faktiska omständigheter och händelser av betydelse. Det är väsentligt att dokumentationen blir objektiv och saklig. Anteckningarna skall präglas av respekt för den enskilde. Utgångspunkten är att uppgifterna skall bygga på ett korrekt underlag och inte vara av nedsättande karaktär. Ett krav för att värderande omdömen skall få förekomma bör vara att de grundas på faktiska förhållanden och att de är av verklig betydelse för saken. Ovidkommande värdeomdömen av allmänt nedsättande eller kränkande karaktär får inte förekomma. Det är naturligtvis viktigt inte minst för förtroendet i relationen att den enskilde får insyn i de anteckningar som görs om honom. Den enskilde bör således hållas underrättad om de journalanteckningar och andra anteck-

ningar som förs om honom. Detta är av särskild betydelse när det kan råda 1998/99:JO1
delade meningar om riktigheten av det som antecknas. Reglerna om dokumentation inom socialtjänsten har förtydligats genom ändringar i 51 och 52 §§ socialtjänstlagen (1980:620), SoL, vilka gäller fr.o.m. den 1 januari 1998.

Den som handlägger ett biståndsärende kommer i kontakt med många olika människor. Det ligger i sakens natur att handläggaren av biståndsärendet i första hand ägnar tiden åt de förhållanden som föranlett behovet av ekonomisk hjälp och hur klienten skall kunna bli självförsörjande. Det är dock viktigt att handläggaren är observant på att klienten kan ha behov av andra insatser än rent ekonomisk hjälp från socialtjänstens sida. Om handläggaren misstänker att den enskilde missbrukar läkemedel kan jag inte se något hinder mot att hon vänder sig, som i förevarande fall, till kommunens sjukvårdsupplysning och rent allmänt ställer frågor om en medicin, hur den används m.m.

Mot bakgrund av det nu sagda finner jag inte skäl rikta någon kritik mot Ragnhild Wenzel för att hon kontaktade sjukvårdsupplysningen. De misstankar som förelåg om läkemedelsbruk var emellertid sådana att det framstår som uppenbart felaktigt att göra en anteckning om dem i journalen. Om Ragnhild Wenzel efter samtalet med sjukvårdsupplysningen hade några misstankar om missbruk borde hon ha försökt klarlägga detta vid samtal med B.S. och i samråd med B.S. ha inhämtat uppgifter från i första hand den läkare som skrivit recepten. Ragnhild Wenzel har i efterhand framfört en ursäkt till B.S. för den felaktiga journalanteckningen. Stadsdelsnämnden har i sitt remissvar medgett att socialsekreteraren delvis uttryckt sig klumpigt och förhastat i sina journalanteckningar. Det har vidare beslutats om rättning i journalanteckningarna eftersom de ifrågavarande uppgifterna bedömts sakna betydelse för ärendet. Händelsen har vidare bidragit till en översyn av dokumentationsrutinerna och en skärpning av kravet att kommunicera på ett tydligt sätt. Med beaktande härav finner jag inte anledning att vidare uppehålla mig vid saken.

Vid den aktuella tiden kunde alla beslut angående bistånd enligt 6 § SoL överklagas hos länsrätten. Från årsskiftet 1997/98 gäller delvis nya regler. Ett överklagande skall nu liksom tidigare ges in till den socialnämnd som har fattat beslutet. Om nämnden inte avvisar överklagandet skall skrivelsen och handlingarna i ärendet överlämnas till länsrätten (25 § förvaltningslagen, 1986:223). I ett ärende angående bistånd till medicin kan en uppgift om missbruk inte anses vara uppenbart utan betydelse. Någon kritik kan därför i och för sig inte riktas mot att även den aktuella anteckningen skickades till länsrätten. En annan sak är att förvaltningens misstankar om missbruket var så vaga att anteckningen inte borde ha tagits in i B.S. journal.

Allvarlig kritik har riktats mot en kommunalnämnd för handläggningen av ett ärende rörande en 16-årig flicka som var i konflikt med sina föräldrar. Kritiken har avsett bl.a. att flickan familjehemsplacerats med stöd av reglerna i SoL trots att föräldrarna motsatt sig placeringen, att någon utredning enligt 50 § SoL inte inleddes och att nämnden inte lämnat något medgivande enligt 25 § SoL för familjehemmet att ta emot flickan

(Dnr 4835-1996)

C. och H.H. framförde i en anmälan till JO klagomål mot Hagunda kommunalnämnds i Uppsala kommun handläggning av ett ärende rörande deras dotter M., född 1980. De anförde bl.a. att dottern våren 1996 familjehemsplacerats utan deras medgivande, att kommunalförvaltningen inte svarat på brev och att de inte fått kopior av de journalanteckningar som förts i ärendet.

Föredraganden inhämtade per telefon uppgifter från Hagunda kommunalförvaltning i Uppsala kommun.

JO tog vidare in och granskade kommunalförvaltningens akt i ärendet rörande M.

Anmälan remitterades därefter till Hagunda kommunalnämnd i Uppsala kommun för utredning och yttrande. Nämnden anförde i sitt remissvar bl.a. följande.

Ärendet aktualiserades i samband med en inkommen anmälan från socialjourern i Uppsala kommun 21/3-96.

Soc. undersöker om någon i nätverket kan ta hand om M. Makarna B. och K.H. blir kontaktade. Det är M:s moster och morbror. De har inte möjlighet att ta emot M. och de vill inte blanda sig i.

960327 flyttar M. på eget bevåg till en familj hon kände genom sin pojkvän N. De heter S.K. och F.T. och bor i Vänge. Detta godkänner inte fadern, men går med på att M. bor hos familjen under en kort tid.

I efterhand, den 3/6-96, godkänner socialnämnden kostnad för jourplacering av M. hos S.K. och F.T. De får omkostnadsersättning, dock ej arvode. Detta med retroaktiv verkan fr.o.m. 960327. Detta p g a att det inte gick att belasta berörd familj med orimliga kostnader. Socialtjänsten har således tecknat avtal med familjen där M. vistas.

Socialtjänstens målsättning var i början att föra samman M. med hennes föräldrar. M. har även gått tillbaka till hemmet vid enstaka tillfällen.

Anledningen till att socialtjänsten i Hagunda jourplacerade M. hos F.T. och S.K. var för att både C. och H.H. var eniga om att M. inte kunde bo hemma hos dem, alltså hos sina egna föräldrar. Paret H. ville familjehemsplacera M. De accepterade familjehemsplaceringen hos S.K. på kort tid, men motsatte sig en sådan lösning på längre sikt. Paret H. ville att familjehemsplaceringen skulle vara långt bort ifrån Vänge. Detta verkade orealistiskt. M., 16 år då, hade lugnats och anpassat sig och trivdes med sitt nya hem. Det skulle ha varit ett nytt uppbrott för M., skaffa nya kontakter m.m. I och med att socialtjänsten inte hade fått någon rapport som antydde att M. ej skulle ha varit skötsam, kändes det tryggt att låta M. bo kvar i det familjehem där hon upplevde trygghet.

M. sökte själv hjälp i en svår familjesituation. Hon var utkörd hemifrån och hade ingenstans att ta vägen. Socialtjänsten bedömde att det fanns allvarliga problem i familjesituationen. M. upplevde den kaotiska situationen i hemmet som oerhört kränkande. Hon kände sig pressad och ville inte bo kvar hemma längre. Konfliktsituationen kulminerade när socialjournen inkallades p.g.a. bråk mellan M:s föräldrar och hennes pojkvän. M. utvisades bokstavligen från hemmet.

1998/99:JO1

Socialtjänsten i Hagunda är fullt medveten om att lagstiftarens tankar och intentioner är att föräldrarna ska lämna sitt medgivande när det gäller familjehemsplaceringen av en ungdom under 18 år. Efter den undersökning som socialtjänsten har gjort så har det inte funnits något bättre alternativ för att trygga M:s situation.

Socialtjänsten ska tillgodose barns och ungdomars behov av trygghet jml. § 12 SoL och kan aldrig underlåta att arbeta för att ge det skydd och stöd som behövs, även om vårdnadshavaren avböjt socialtjänstens erbjudande om hjälp.

Socialtjänsten i Hagunda bedömde att M:s föräldrar ej kunde ge M. det stöd och den trygghet som hon behövde. Föräldrarna ville inte själva att M. skulle bo hemma. Socialtjänsten bedömde att de måste ge M. trygghet i boendet och uppväxten.

Socialtjänsten har gång på gång erbjudit föräldrarna samarbete. Detta avböjdes dock bestämt. Socialtjänstens uppfattning var att föräldrarna sedan som bestraffning inte tilldelade M. hennes studiebidrag, trots att de som föräldrar fortfarande har denna försörjningsplikt jml. 6 kap 2 §, 2 st. FB. Föräldrarna har även utsatt M. för kroppslig bestraffning och kränkande behandling (detta framkommer i soc.jourens rapporter, — — —). Detta överensstämmer inte med intentionerna jml. 6 kap 1 § FB.

Socialtjänstens uppfattning var att M:s berättelser var ärliga. Hon har aldrig varit utagerande eller uppvisat ett aggressivt, socialt nedbrytande beteende. Hon har heller inte haft ett dokumenterat missbruk. Det har inte kommit negativa omdömen till socialtjänstens kännedom avseende M. Hon vägrade att bo kvar hemma hos föräldrarna p.g.a. en påfrestande konflikt-situation mellan henne och föräldrarna, hennes pojkvän och föräldrarna och även äldsta systemen och föräldrarna.

Trots ett flertal försök av socialtjänsten att försona dottern med föräldrarna, har detta ej lyckats.

C. och H.H. kommenterade nämndens remissvar.

Föredraganden begärde per telefon hos förvaltningen att få ta del av utskottets beslut den 3 juni 1996 samt att få svar på frågorna huruvida det nämnda beslutet var ett beslut om familjehemsplacering, om en utredning enligt 50 § socialtjänstlagen (1980:620), SoL, hade inletts i ärendet, om nämnden hade gjort några överväganden om fortsatt vård och om ersättning hade utgått till familjehemmet.

Kommundelsförvaltningen upplyste per fax till JO-ämbetet den 24 oktober 1997 att utskottet inte fattat något beslut den 3 juni 1996, att det inte öppnats någon § 50-utredning i ärendet, att endast *ett* övervägande om fortsatt vård gjorts – den 5 juni 1997 – samt att familjehemmet beviljats omkostnads-ersättning fr.o.m. den 27 mars 1996 och arvode fr.o.m. den 1 januari 1997 via delegationsbeslut den 4 oktober 1996 respektive den 14 januari 1997 (delegationsbesluten tillställdes JO). JO tog del av ett protokoll från kommunalnämndens sociala utskotts sammanträde den 3 juni 1996 (§ 73).

Föredraganden inhämtade per telefon den 5 december 1997 kompletterande uppgifter från kommunalsförvaltningen. Med anledning härav upplyste socialtjänstchef Sylvie Arendt bl.a. att kommunalnämnden inte har

lämnat något medgivande enligt 25 § SoL till M:s placering i familjehemmet 1998/99:JO1
och att någon utredning om hemmets lämplighet inte har gjorts.

I ett beslut den 27 februari 1998 anförde *stf JO Ekberg* följande.

Familjehemsplaceringen

Handläggningen fram till sommaren 1996

Den 21 mars 1996 gjorde socialjouren i Uppsala en anmälan till Hagunda kommunalnämnd i Uppsala kommun. Enligt anmälan hade M., född 1980, flyttat hem till sin pojkvän efter ett bråk med sin far. Med anledning av socialjourens anmälan tog kommunalförvaltningen kontakt med bl.a. M. och hennes familj.

Den 29 mars 1996 ägde ett möte rum mellan kommunalförvaltningens handläggare av ärendet, M., hennes far och M:s pojkvän N.M. bodde då sedan två dagar tillbaka hos en familj, S.K. och F.T., som hon kände genom pojkvännen. Enligt en journalanteckning angående mötet godtog fadern att M. skulle få bo hos den familjen till påskhelgen 1996. M. kom dock att bo kvar i familjen även efter påsken.

Vid en konflikt mellan barn och vårdnadshavare av den art som förelåg mellan M. och hennes föräldrar har det i första hand ankommit på kommunalförvaltningens handläggare att i nära samarbete med vårdnadshavaren försöka förmå barnet att flytta hem igen eller att söka förmå vårdnadshavaren att gå med på att barnet i vart fall under en övergångstid får bo i ett annat hem.

Kommunalförvaltningen hade under tiden fram till sommaren flera kontakter med alla berörda och olika alternativ rörande M:s boende diskuterades. Jag anser inte att det finns skäl att rikta någon kritik mot nämndens agerande fram till juni 1996.

Beslut om familjehemsplacering

Någon lösning på konflikten mellan M. och hennes föräldrar kunde dock inte nås. M:s föräldrar hade tidigare godkänt att M. bodde hos S.K. och F.T. under en begränsad tid. Fadern hade i slutet av juni förklarat att M. måste bort från Vänge och bryta sitt mönster. Tidigare hade föräldrarna sagt att M. eventuellt behövde placeras i ett familjehem men att de inte godkände en placering av M. i Vänge (se bl.a. en journalanteckning den 13 maj 1996).

I slutet av juni månad kontaktade kommunalförvaltningen en advokat. Av journalanteckningarna framgår inte om handläggaren talade direkt med advokaten eller med dennes sekreterare. Som ett resultat av konsultationen har dock i akten antecknats att socialtjänsten inte kunde tvinga M. att flytta hem och att man skulle söka ett familjehem för M.

Kommunalnämnden har i sitt yttrande till JO anført att nämnden har familjehemsplacerat M. Att M. varit familjehemsplacerad kommer även till uttryck i vissa andra sammanhang. Jag kan hänvisa till bl.a. förvaltningens intyg i augusti 1996 till Centrala studiestödsnämnden angående M:s studiebidrag.

Det råder emellertid osäkerhet om vem som fattade beslut om familjehemsplacering av M. och när beslutet fattades. 1998/99:JO1

Kommundelsnämnden har i sitt yttrande till JO hänvisat till ett beslut av nämndens sociala utskott den 3 juni 1996. Enligt yttrandet godkände då utskottet en jourhemsplacering av M. (jfr en journalanteckning den 3 juni 1996 enligt vilken nämnden godkände kostnad för jourplacering).

Jag har begärt att få ta del av utskottets beslut den 3 juni 1996. Med anledning av min begäran har utredningsassistenten Jacqueline Tjernlund vid kommunalförvaltningen upplyst att det inte fattats något beslut den 3 juni 1996. I utskottets protokoll från sammanträdet (§ 73) sägs följande.

Rapport i pågående barn- och ungdomsärende.

Rapport och diskussion kring inkommen anmälan.

Socialsekreterare Sylvie Arendt och Annelie Schultz föredrog ärendet.

Sociala utskottet lade rapporten med godkännande till handlingarna.

I anslutning till att JO i januari 1997 begärde att få ta del av kommunalförvaltningens akt rörande M. gjorde socialtjänstchefen en sammanfattande journalanteckning. Den berör vad som förekom vid utskottets sammanträde den 3 juni 1996. Enligt anteckningen var det fråga om en preliminär utredning och förvaltningen hade därför valt att inte namnge vilken familj saken gällde.

I nämndens yttrande till JO har inte lämnats någon förklaring till varför förvaltningen föredrog ärendet ”anonymt” i utskottet. Inte heller har angetts hur det kommer sig att utskottet godtog förfarandet. Med hänsyn till det ansvar som nämnden har haft för M. och ärendets handläggning vill jag uttrycka min förvåning över att nämnden inte tycks ha satt sig in i ärendet. Oavsett de synpunkter man kan anföra på nämndens handlande kan utskottet inte anses ha beslutat att M. skulle familjehems- eller jourhemsplaceras hos S.K. och F.T.

Jag har från nämnden erhållit kopia av vissa underrättelser till kommunaldelsnämnden beträffande delegationsbeslut som fattats. I en sådan underrättelse daterad den 4 oktober 1996 har socialtjänstchefen Carl-Otto Bergqvist angett att ett beslut om familjehemsplacering av M. hade fattats den 27 mars 1996. Att något beslut fattats den dagen är uppenbarligen inte korrekt.

Det råder således stor oklarhet i frågan huruvida det fattats något formellt beslut att M. skulle beviljas en placering hos S.K. och F.T. Nämnden anser uppenbarligen att ett beslut har fattats. Det är inte sannolikt att det går att skapa ytterligare klarhet i saken. Det är anmärkningsvärt att det av akten inte går att utläsa vem som fattat beslutet och att nämnden inte heller förmått lämna en tillfredsställande redogörelse för handläggningen.

Förutsättningarna för att familjehemsplacera M.

Såvitt framgår av utredningen här hade föräldrarna under våren 1996 lämnat ett mer eller mindre uttryckligt godkännande till M:s boende hos S.K. och F.T. Med hänsyn härtill anser jag inte att det finns skäl för mig att rikta nå-

gon kritik mot att ersättning utgick till S.K. och F.T. för tiden från mars till sommaren 1996. Kommunalförvaltningen fortsatte även efter sommaren 1996 att betala ersättning till S.K. och F.T. för M:s placering. Fråga uppkommer om detta varit tillåtet.

En socialnämnd, eller den nämnd som fullgör socialnämndens uppgifter, skall enligt 12 § SoL verka för att barn och ungdom växer upp under trygga och goda förhållanden. Nämnden skall i nära samarbete med hemmen sörja för att barn och ungdom som riskerar att utvecklas ogynnsamt får det skydd och stöd de behöver och, om hänsynen till den unges bästa motiverar det, vård och fostran utanför det egna hemmet.

Socialnämndens insatser skall utformas och genomföras tillsammans med den enskilde. För underåriga är det vårdnadshavarna – oftast föräldrarna – som har den juridiska bestämmelserätten och som t.ex. avgör var barnet skall vistas. En vårdnadshavares rätt kan fräntas denne endast genom beslut av domstol eller tillfälligt inskränkas i de fall barnet omhändertaras eller bereds vård med stöd av lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU). Vid utövandet av bestämmelserätten skall dock, i relation till barnets ålder och mognad, hänsyn tas till barnets egen uppfattning.

En placering av ett barn enligt bestämmelserna i socialtjänstlagen förutsätter att den unges vårdnadshavare har godtagit placeringen (se bl.a. Regeringsrättens dom RÅ 1983 2:18 och JO:s ämbetsberättelse 1992/93 s. 305).

I vart fall efter sommaren 1996 måste det ha stått klart för nämnden att föräldrarna motsatte sig att M. skulle få bo kvar hos S.K. och F.T. Nämnden har därför inte formlöst kunnat fortsätta betala ut ersättning till familjehemmet. Kommunalförvaltningen har utan laga stöd låtit den ”frivilliga” familjehemsplaceringen bestå trots att M:s vårdnadshavare uppenbarligen motsatte sig M:s vistelse i familjehemmet. Detta är ett allvarligt fel från nämndens sida.

I den situation som förelåg borde nämnden ha tagit ställning till om M. skulle omhändertaras enligt 6 § LVU. Beträffande möjligheten att besluta om tillfälligt flyttningsförbud hänvisar jag till 27 § LVU.

Nämnden har i sitt yttrande anfört att det inte förelåg skäl för ett omhändertagande enligt LVU av M. Såvitt framgår av utredningen gjordes detta ställningstagande inte av nämnden utan av förvaltningens tjänstemän. Eftersom förutsättningarna för en frivillig placering av M. hade fallit och handläggarna uppenbarligen ansåg att det inte var förenligt med M:s bästa att behöva flytta hem, borde förvaltningen ha underrättat nämnden så att den hade haft möjlighet att fatta beslut om ärendets fortsatta handläggning.

Nämndens skyldighet att inleda en utredning enligt 50 § SoL

Enligt 50 § SoL är en socialnämnd skyldig att utan dröjsmål inleda en utredning av vad som genom en ansökan eller på annat sätt har kommit till nämndens kännedom och som kan föranleda någon åtgärd av nämnden.

Såvitt framgår av de förda journalanteckningarna kom nämndens handläggning att mer eller mindre stanna av efter sommaren 1996. Under tiden från juli fram till årsskiftet 1996/97 har kommunalförvaltningens hand-

läggning i huvudsak begränsats till vissa praktiska frågor rörande M:s 1998/99:JO1
förhållanden, t.ex. att bevilja henne bistånd till glasögon.

Åtminstone sommaren 1996, när det stod klart att M. inte ville flytta hem och föräldrarna motsatte sig att M. bodde kvar hos S.K. och F.T., var nämnden skyldig att enligt 50 § SoL inleda en formell utredning för att klarlägga behovet av insatser beträffande M. Det är egendomligt att någon utredning inte inleddes för att allsidigt få M:s situation belyst. I oktober 1996 besökte M:s fader på eget initiativ kommundelsförvaltningen (såvitt framgår av journalanteckningarna hade förvaltningen inte haft någon kontakt med föräldrarna sedan den 25 juni 1996). Vid mötet förklarade fadern att han ville att M. skulle placeras i ett familjehem men att hon inte skulle placeras i Vänge. Inte heller efter samtalet med honom inleddes någon utredning för att nämnden skulle kunna ta ställning till en placering av M. Nämndens underlåtenhet att göra en utredning är minst sagt förvånande.

Nämnden har i sitt yttrande till JO anfört att det inte förelåg förutsättningar för ett ingripande enligt LVU. Eftersom nämnden aldrig gjort en fullständig utredning är det svårt för mig att ha någon uppfattning i saken. Jag vill dock rent allmänt påpeka att det kan finnas förutsättningar för att bereda en ung person vård enligt LVU på grund av djupa motsättningar mellan den unge och föräldrarna (se bl.a. RÅ 1990:97). I det aktuella ärendet har det dessutom funnits uppgifter om att M. hade misshandlats i hemmet och att föräldrarna "kastat ut" henne. Uppgifterna var dock motstridiga. Likväl har det inte gjorts någon utredning för att klarlägga förhållandet mellan M. och hennes föräldrar eller vad som förevarit mellan dem. Med hänsyn till det ansvar som kommundelsnämnden haft för M. är detta självfallet mycket otillfredsställande. Utredningen behövdes inte bara för att nämnden skulle kunna ta ställning till om vård enligt LVU kunde bli aktuell utan även för att bedöma om det t.ex. var motiverat att utse en ny vårdnadshavare för M. eller att förordna en god man för henne.

Nämndens medgivande enligt 25 § SoL

Vid faderns besök på förvaltningen i oktober 1996 hade M. bott i familjehemmet sex månader utan att kommundelsnämnden hade tagit ställning till hennes vistelse. Några planer på att M. inom överskådlig tid skulle flytta fanns tydligen inte. Jag vill därför erinra nämnden om innehållet i 25 § SoL.

Enligt 25 § SoL får en underårig inte utan socialnämndens medgivande tas emot för stadigvarande vård och fostran i ett enskilt hem som inte tillhör någon av den unges föräldrar eller någon annan som har vårdnaden om den unge. Som ett medgivande anses därvid socialnämndens beslut att bereda den unge vård i ett visst familjehem. Enligt paragrafens andra stycke får socialnämnden inte lämna medgivande utan att förhållandena i det enskilda hemmet och förutsättningarna för vård i hemmet är utredda. Avgöranden av ärenden enligt 25 § SoL får inte delegeras till en enskild tjänsteman.

Bestämmelserna i 25 § socialtjänstlagen tar sikte på stadigvarande vistelser. En tillfällig placering, t.ex. en frivillig jourhemsplacering, under en kortare tid kan alltså ske genom beslut av socialsekreterare efter delegation. En förutsättning härför är att placeringen är så kortvarig att den inte kan

anses som stadigvarande. En sådan placering kan t.ex. användas under en kortare utredningstid under vilken förutsättningarna för en stadigvarande placering utreds.

Åtminstone vid tiden för faderns besök på kommunalförvaltningen kan man inte längre tala om att M. bodde tillfälligt hos S.K. och F.T. Hon får anses ha tagits emot av dem för stadigvarande vård och fostran. Hon har därför inte ägt bo där med mindre än att kommunalnämnden lämnat medgivande till hennes vistelse hos just den familjen (se bl.a. JO 1995/96 s. 279 f.).

Ett beslut om ett medgivande enligt 25 § SoL skall som framgår av det nyss sagda fattas av socialnämnden. Såvitt framgår av utredningen har aldrig kommunalnämnden eller nämndens sociala utskott fattat något beslut som innebar att M. skulle bo hos S.K. och F.T. Enligt vad jag har inhämtat har kommunalnämndens sociala utskott först sommaren 1997 fattat ett beslut som får anses innefatta ett medgivande enligt 25 § SoL.

Nämndens beslut om medgivande förutsätter att det görs en utredning rörande förutsättningarna för att den unge skall få god vård i det aktuella hemmet. Någon sådan utredning hade inte gjorts eller ens påbörjats när nämnden yttrade sig till JO.

Föreskrifterna om medgivande i 25 § SoL har till syfte att skydda barn och ungdomar. Det är därför anmärkningsvärt att nämnden inte behandlat saken.

Vissa övriga frågor

Utöver det nu anförda vill jag påpeka att det enligt 28 § SoL har ankommit på nämnden att minst en gång var sjätte månad överväga behovet av fortsatt vård för M. i annat hem än det egna. Först i juni 1997 har ett sådant övervägande gjorts.

Ett beslut om bistånd till barn som går emot vårdnadshavaren får överklagas av denne. Av utredningen framgår dock inte att M:s föräldrar underrättats om att något beslut om familjehemsplacering har fattats eller om sin möjlighet att överklaga ett sådant beslut.

Underlåtenhet att besvara brev

Makarna H. har anförut att kommunalförvaltningen underlåtit att besvara ett brev från deras advokat med frågor angående bl.a. beslutet om familjehemsplaceringen.

Nämnden har i sitt yttrande inte närmare berört denna fråga. Föredraganden har dock per telefon inhämtat upplysningar från kommunalförvaltningen. Därvid har klagandens uppgifter bekräftats. Jag har mot bakgrund härav inte funnit skäl inhämta något kompletterande yttrande från nämnden.

Förvaltningen har medgett att man inte besvarat brevet från makarna H:s advokat. Enligt min mening har kommunalförvaltningen härigenom gjort sig skyldig till ett allvarligt fel. Det ligger i sakens natur att ett brev från ett ombud i ett ärende av denna karaktär skall besvaras skyndsamt.

Utlämnande av handlingar

1998/99:JO1

Makarna H. har också anfört att kommundelsförvaltningen inte har efterkommit deras begäran om att få kopior på de journalhandlingar som förts i ärendet.

Nämnden har i sitt yttrande inte närmare berört denna fråga. Föredraganden har även i denna sak inhämtat upplysningar per telefon från kommundelsförvaltningen. Därvid har klagandens uppgifter bekräftats.

Grundläggande regler för handlingars offentlighet finns i 2 kap. tryckfrihetsförordningen (TF), vilken även primärt reglerar frågan om utlämnande av allmänna handlingar. Enligt 2 kap. 12 § TF skall en allmän handling som får lämnas ut – dvs. inte omfattas av någon sekretessbestämmelse – på begäran *genast eller så snart det är möjligt* på stället utan avgift tillhandahållas den som önskar ta del därav. Av 2 kap. 13 § TF framgår att den som önskar ta del av en allmän handling har rätt att mot fastställd avgift få en kopia av handlingen till den del den får lämnas ut. I samma bestämmelse stadgas att en begäran att få kopia av allmän handling skall behandlas *skyndsamt*. En myndighet har dock rätt till skäligt rådrom för prövning av frågan om sekretess utgör hinder mot utlämnande av handlingen. En framställan om att få ta del av en allmän handling skall enligt 15 kap. 6 § sekretesslagen (1980:100) i första hand prövas av den befattningshavare som svarar för vården av handlingen. I tveksamma fall skall han hänskjuta frågan till myndigheten om det kan ske utan omgång. Vägrar han att lämna ut handlingen skall han, om sökanden begär det, hänskjuta frågan till myndigheten. Vidare skall sökanden underrättas om att han kan begära detta och att beslut av myndigheten krävs för att ett avgörande skall kunna överklagas.

Jag finner det högst klandervärt att kommundelsnämnden helt underlåtit att ta ställning till makarna H:s begäran om att få ta del av de aktuella journalanteckningarna. Man får nästan ett intryck av att nämnden velat undanhålla M:s föräldrar möjlighet till insyn i ärendet.

Avslutande synpunkter

I ärendet har framkommit att nämnden har begått fel på flera punkter vid handläggningen av ärendet rörande M. Felen rör delvis grundläggande regler. Jag avser då bl.a. stadgandet i 50 § SoL om skyldighet att inleda utredning, bestämmelsen om dokumentation (51 §) och de regler som rör placering av barn och ungdomar i familjehem. Sammantaget visar felen på en bristande förtrogenhet med det regelsystem som gäller för nämndens verksamhet. Jag sänder därför en kopia av detta beslut och vissa handlingar i ärendet till Länsstyrelsen i Uppsala län som är ordinarie tillsynsmyndighet för socialtjänsten i länet. Jag utgår från att länsstyrelsen på lämpligt sätt följer upp frågor om kommundelsnämndens dokumentation, handläggning av utredningar i ärenden som rör barn och ungdomar och de andra centrala frågor som jag har tagit upp i detta beslut.

Fråga om en socialnämnds ansvar för att tillhandahålla social service genom social jour eller annan därmed jämförlig verksamhet 1998/99:JO1

(Dnr 4253-1996)

En socialsekreterare, R.E., vid socialjouren i Stockholms kommun klagade i en anmälan till JO på Socialnämnden i Haninge kommun. Han anförde att socialnämnden på ett felaktigt sätt begränsat befogenheterna hos den sociala beredskapen inom Haninge kommun. Som exempel uppgav han att kommunens sociala beredskap utanför kontorstid endast befattar sig med ärenden som gäller barnfamiljer. Detta förhållande har bl.a. lett till att de hjälpbehövande som är hemmahörande i Haninge kommun, antingen på egen hand eller genom polisens försorg, sökt sig till socialjouren i Stockholm.

Anmälan remitterades till Länsstyrelsen i Stockholms län för utredning och yttrande. Länsstyrelsen inhämtade i sin tur yttrande av Socialnämnden i Haninge kommun i vilket anfördes följande.

Nuvarande organisation

Inom individ- och familjeomsorg finns jour och beredskap från fredag kl 16.00 till lördag kl 10.00 samt lördag kl 16.00 till söndag kl 10.00. Fr.o.m sommaren 1996 har en fast jourgrupp etablerats, som består av 13 socialsekreterare med erfarenhet av barn- och familjearbete och med personlig lämplighet. Dessa personer ingår i den ordinarie personalstyrkan inom avdelningen. Syftet var att få en fast struktur samt öka den samlade kompetensen för jourarbetet. Antalet personer som ingår i jourgruppen baserar sig på den nuvarande omfattningen på jouren. De kvällar och nätter som saknar beredskap är det socialnämndens individutskotts ordförande och vice ordförande som blir engagerade i den mån det behövs.

Utökning av jourtiden

Socialförvaltningen fick i uppdrag av socialnämnden under våren 1996 att utreda möjligheterna att utöka beredskapen med ytterligare en natt, som skulle avslutas på måndag morgon kl 06.00. Utredningen kom fram till att denna utökning skulle påverka den befintliga verksamheten inom familjesektionen negativt samt att kostnaderna skulle öka och påverka avdelningens kostnader.

Ändring av inriktning av jouren

Även frågan om inriktning av jouren till att omfatta vuxna är utredd i samband med utökning av jourtiden. Det skulle innebära en stor förändring av jourarbetet med ett massivt problemområde med psykiskt störda, misshandlade, bostadslösa missbrukare och personer utan pengar som en jourhavande socialsekreterare skulle arbeta med från sitt hem utan tillgång till administrativa hjälpmedel.

Socialförvaltningens synpunkter

Vad beträffar den kritik som riktas mot Haninge kommuns sätt att begränsa den sociala jourens befogenheter så vill förvaltningen beklaga om det upp-

stått diskussioner om vistelsebegreppet under jourtid. Självklart räcker det med att vederbörande får respengar till sin hemkommun om man befinner sig i Stockholmsområdet. Vad beträffar polisens bedömning av vilka ärenden som ska vidare till socialjouren, så beror den naturligtvis på att polisen har anvisningar om att socialjouren i Haninge bara handlägger barn- och ungdomsärenden. Vad gäller misshandlade kvinnor så har Haninge en väl fungerande kvinnojour och en jourlägenhet som finns tillgänglig för ändamålet. Övriga ärenden hänvisas antingen för handläggning hos polisen eller för kontakt med politiker i socialnämnden.

1998/99:JO1

Servicenivån på jour och beredskap i Haninge kommun efter kontorstid är låg och anpassad till den personalstyrka som finns inom förvaltningen. Efterfrågan på en högre nivå finns men går inte att genomföra utifrån befintliga ramar för verksamheten. En utökning i tid och ärenden skulle få stora konsekvenser för den dagliga verksamheten inom individ- och familjeomsorgsavdelningen. Jour till måndag morgon skulle innebära att en till två personer alltid var borta från arbetet på måndagar för att få den avtalsenliga vilan. En utökning skulle innebära en annan organisation och personalstyrka som är i tjänst hela jourtiden och placerad lokalmässigt hos polisen.

Förvaltningens uppfattning är att en förändring av jouren inte är möjlig att genomföra inom befintliga ramar.

Länsstyrelsen anförde för egen del i sitt yttrande till JO följande (bilagan har här utelämnats).

Länsstyrelsens bedömning

Det framgår av 10 § socialtjänstlagen (1980:620), SoL, att socialnämnden bör ha social jour eller annan därmed jämförlig verksamhet. I förarbetena (prop 1979/80:1 sid 178 f) framhåller departementschefen värdet av en väl utbyggd socialjour och att det är viktigt att den integreras i det sociala arbetet vid socialbyråerna och att det finns tillgängliga resurser som jouren kan använda sig av, dock att den närmare utformningen måste bli beroende av de lokala förhållandena. Socialstyrelsen har i sina allmänna råd om socialbidrag, 1992:4, understrukit att det måste finnas en beredskap att omgående ta emot akuta ansökningar om socialbidrag (sid 116).

Socialnämnden får besluta att den som är under 20 år omedelbart skall omhändertas om vissa villkor i 6 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) är uppfyllda. Om socialnämndens beslut om omhändertagande inte kan avvaktas får nämndens ordförande eller någon annan ledamot som nämnden förordnat besluta om omhändertagandet.

Av 13 § lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall (LVM) framgår att socialnämnden, eller om beslutet inte kan avvaktas, dess ordförande eller någon annan ledamot som nämnden förordnat, får besluta att under vissa omständigheter omedelbart omhänderta en missbrukare.

En socialnämnd är således tvungen att alltid ha någon person i beredskap för att utreda och/eller fatta brådskande beslut enligt LVU eller LVM. I en storstadskommun med komplex social problematik måste det vidare härutöver anses nödvändigt att det finns möjlighet att snabbt ge socialbidrag.

I sitt yttrande uppger nämnden att ärenden som inte rör barn och ungdomar hänvisas till polisen eller för kontakt med politiker i socialnämnden.

I och för sig delar Länsstyrelsen nämndens bedömning att barn- och ungdomsärenden i princip har högre prioritet än övriga ärenden, men det kan dock finnas andra ärenden som måste få en omedelbar lösning.

Enligt Länsstyrelsens bedömning kan inte en kontakt med polisen ersätta det yttersta ansvar som följer av 3 § SoL. Polisen måste ha kännedom om var ansvarig politiker eller tjänsteman kan nås för att omedelbart kunna vidareförmedla ett akut socialt ärende.

Länsstyrelsen har ingen anledning att ha synpunkter på om det är politiker eller tjänstemän som hanterar jouren. Det väsentliga är att om en enskild hamnar i ett akut nödläge så ska han ha möjlighet att utan hinder snabbt komma i kontakt med någon inom socialtjänsten som har delegation att fatta beslut på nämndens vägnar.

Länsstyrelsen anser att Haninge socialnämnd inte har tillräcklig beredskap för att hjälpa enskilda i akuta nödsituationer.

JO inhämtade därefter yttrande från Socialstyrelsen över frågan i vilken omfattning en kommun bör tillhandahålla socialjour. Socialstyrelsen anförde i ett remisvar följande.

Socialnämnden bör enligt 10 § socialtjänstlagen (1980:620), SoL, tillhandahålla sociala tjänster genom rådgivningsbyråer, socialcentraler eller liknande, social jour eller annan därmed jämförlig verksamhet. I förarbetena (prop. 1979/80:1 s. 178) framhålls värdet av en väl utbyggd social jour. Där anges att den närmare utformningen av jourverksamheten måste bli beroende av de lokala förhållandena. I mindre kommuner torde behovet kunna tillgodoses genom samarbete genom flera kommuner. Någon ändring av lagstiftningen i detta avseende gjordes inte i samband med den översyn av socialtjänstlagen som socialutredningen gjorde (SOU 1994:139).

Både samhället och de sociala problembilderna har förändrats sedan socialtjänstlagens tillkomst bl.a. genom att kommunerna fått ökat ansvar för nya grupper av personer med annan än traditionell social problematik. Detta ställer i sin tur ökade krav på socialtjänsten att finnas tillgänglig även utanför ordinarie kontorstid.

Det måste finnas uppgifter hos polis och andra institutioner till vem man inom kommunen kan vända sig i akuta situationer i de fall en socialnämnd inte har en reguljär social jour. Om det är tjänsteman eller politiker har Socialstyrelsen ingen anledning att ha synpunkter på men det måste vara en person som har behörighet eller delegation på att fatta erforderliga beslut enligt socialtjänstlagen, LVU eller LVM. Detta kräver åtminstone i de två sistnämnda fallen tillgång till en politiker.

I övrigt instämmer Socialstyrelsen i länsstyrelsens bedömning.

R.E. yttrade sig över vad Socialnämnden i Haninge kommun och länsstyrelsen anförde i sina remisvar. Han bereddes dessutom tillfälle att yttra sig över vad Socialstyrelsen anförde.

Socialnämnden i Haninge kommun gavs tillfälle att yttra sig över länsstyrelsens och Socialstyrelsens yttranden.

I ett beslut den 24 mars 1998 anförde *Stf JO Ekberg* följande.

Socialnämnden bör enligt 10 § andra stycket SoL tillhandahålla sociala tjänster genom social jour eller annan därmed jämförlig verksamhet. Med det sistnämnda torde förstås social beredskap dvs. sådan verksamhet som kan utföras från hemmet. Vid tillkomsten av socialtjänstlagen anförde föredragande statsrådet (prop. 1979/80:1 s. 178) – som har framhållits i remisvaren till JO – att det var värdefullt med en väl utbyggd social jour och att detta var motiverat inte minst ur förebyggande synpunkt. Han betonade också att det var viktigt att jouren integrerades i det sociala arbetet vid socialbyråerna och att det fanns tillgängliga resurser som jouren kunde använda sig av. Två grupper hjälpsökande nämndes i sammanhanget för vilka det var särskilt angeläget att kunna få kontakt med socialtjänsten även under kvällar och helger och det var ensamstående i olika åldrar samt barn och ungdom.

Det framhölls dock att behoven kunde utfalla olika i t.ex. tätbefolkade urbaniserade kommuner och i glesbygdskommuner. Den närmare utformningen av jouverksamheten måste därför bli beroende av de lokala förhållandena. Frågan kunde också lösas genom samarbete mellan flera kommuner.

1998/99:JO1

Den aktuella bestämmelsen i SoL föranledde ingen särskild uppmärksamhet i samband med de ändringar som genomfördes i lagen 1997. De vägledande uttalanden som gjordes vid bestämmelsens tillkomst har alltså alltså alltså sin betydelse. Även om vissa slutsatser kan dras av uttalandena ger de dock inte någon mer preciserad ledning för hur den sociala jouren eller beredskapen skall utformas. Ett stort utrymme lämnas åt kommunerna att med hänsyn till de lokala förhållandena själva ta ansvar i frågan. Det ligger dock i sakens natur att den sociala beredskapen i en större kommun eller i en kommun i en storstadsregion som regel måste vara av mer omfattande slag än i en mindre landsortskommun.

Av utredningen i detta ärende framgår att Haninge kommun har social beredskap för barn och ungdomar och deras familjer mellan fredag kl. 16.00 och lördag kl. 10.00 samt lördag kl. 16.00 och söndag kl. 10.00. För misshandlade kvinnor finns en kvinnojour och en jourlägenhet. När det gäller övriga ärenden hänvisas en hjälpsökande till polisen eller till att kontakta en politiker i socialnämnden.

Haninge kommun har drygt 66 000 invånare och ligger inom Storstockholmsregionen. Behov av insatser från socialtjänsten såväl enligt SoL som enligt LVU och LVM måste rimligen vara förhållandevis stort i en sådan kommun. Behoven inställer sig – låt vara med vissa variationer – inte bara under sedvanlig kontorstid utan också under kvällar, nätter och helger. Det arrangemang som kommunen har för att ta hand om barn- och ungdomsärenden förefaller nå upp till en acceptabel nivå även om det naturligtvis hade varit en fördel om den sociala beredskapen omfattade också tiden från söndag eftermiddag till måndag morgon. När det gäller vissa andra typer av sociala ärenden, såsom omhändertagande av missbrukare enligt LVM, torde beredskapen från politikerhåll vara tillfyllest förutsatt att beslut också kan fattas utan administrativa komplikationer. När det gäller en del andra ärenden, framför allt ärenden om ekonomiskt bistånd i akuta situationer, framstår det däremot som tveksamt om uppläggnings av beredskapen står i överensstämmelse med kommunens åligganden enligt SoL. Det har visserligen genom upplysningar per telefon från socialförvaltningen i Haninge kommun framkommit att politikerna har möjlighet att i brådskande fall utge ekonomiskt bistånd. Detta synes dock förekomma i ganska liten utsträckning, och det är tveksamt om denna form av beredskap varit känd hos polisen och andra myndigheter och bland allmänheten.

R.E. har i sin anmälan pekat på vissa händelser där socialjouren i Stockholm fått gå in och bistå personer med hemvist i Haninge. I något fall har den hjälpsökande t.o.m. skjutsats till Stockholm av polisen för att han skulle få någon hjälp. Detta är självfallet inte tillfredsställande. De fall som avses har inte närmare angivits och jag har inte heller funnit skäl att utreda de närmare omständigheterna i enskilda fall. Vad som anförts talar dock för att det kan uppstå oacceptabla situationer om en kommun inte har beredskap att bistå en person utanför kontorstid.

Det finns inte anledning för mig att anlägga synpunkter på hur en kommun i praktiken anordnar sin sociala jour eller beredskap för att kunna bistå enskilda personer i olika krissituationer. Länsstyrelsens yttrande ger dock vid handen att den sociala beredskapen i Haninge inte är helt tillfredsställande. Såvitt framgår av länsstyrelsens redovisning tycks andra kommuner i länet ha förmått lösa sina uppgifter. Detta gäller även flera kommuner som är betydligt mindre än Haninge. Det framstår därför som något förvånande att socialnämnden i Haninge inte anser sig kunna lägga sin verksamhet på en nivå som lagstiftaren ansett att kommunen skall klara.

Socialtjänstlagen utgår från att det i en kommun skall finnas en social jour eller beredskap som medger att de som vistas i kommunen, i akuta situationer, får det stöd och den hjälp de behöver även om hjälpbehovet skulle uppkomma utanför kontorstid. De behov som legat till grund för den aktuella lagstiftningen kvarstår och gör sig gällande med avsevärt större styrka i dag än då socialtjänstlagen tillkom i slutet av 1970-talet. Med hänvisning till vad som framkommit i detta ärende bör socialnämnden i Haninge ompröva den uppläggning av kommunens sociala jour och beredskap som i dag tillämpas. I det sammanhanget vill jag peka på de möjligheter som finns för kommunerna att samarbeta kring olika frågor inom socialtjänstlagens område (se 4 § SoL).

En socialnämnd beviljade en 19-årig yngling bistånd i form av vistelse på ett boxningsläger i Florida, USA. Två tjänstemän vid socialförvaltningen följde med på resan till USA. Kritik har riktats mot tjänstemännen för att det i det viseringsformulär som ynglingen undertecknade inför passkontrollen i USA felaktigt angavs att han inte var dömd för narkotikabrott

(Dnr 3398-1997)

I ett flertal anmälningar till JO under sommaren 1997 riktades klagomål mot Socialnämnden i Borlänge kommun, socialchefen Anna Eriksson, kommunalrådet Peter Hultqvist m.fl. för att socialnämnden med stöd av 6 § socialtjänstlagen (1980:620), SoL, beviljat en 19-årig yngling N.N. vård i form av en vistelse på boxningsläger i Florida, USA (JO:s dnr 2596-1997, m.fl.). Anmälningarna var baserade på uppgifter i massmedierna.

I ett beslut den 4 september 1997 anförde JO, efter att ha redogjort för det ansvar som socialnämnden har för barn och ungdom, bl.a. följande.

Socialnämnden har i enlighet med detta ansvar haft att med utgångspunkt i de föreliggande omständigheterna självständigt göra en bedömning av lämpliga åtgärder för att rehabilitera den i ärendet aktuella ynglingen. Övervägandena kan vara mycket svåra och ofta finns det utrymme för olika uppfattningar om hur nämnden bör agera. JO brukar inte uttala sig om myndigheternas bedömningar i enskilda ärenden. Jag kan i detta ärende inte finna skäl att frånga denna princip. Med hänsyn härtill går jag inte vidare i saken.

E.W. begärde i en anmälan till JO att frågan om hur socialtjänsten handlagt den i det tidigare ärendet behandlade Floridaresan ånyo skulle tas upp till bedömning. Han anförde bl.a. att den aktuella ynglingens inresa till USA var

olaglig eftersom felaktiga uppgifter lämnades i samband med att socialtjänsten ansökte om visum för ynglingens räkning. 1998/99:JO1

Från SAS rekviderades ett s.k. Visa Waiver-formulär som resande till USA har att ifylla inför passerandet av den amerikanska passkontrollen. I formuläret fanns bl.a. följande fråga som skulle besvaras med ja eller nej.

Have you ever been arrested or convicted for an offense or crime involving moral turpitude or a violation related to a controlled substance; or been arrested or convicted for two or more offenses for which the aggregate sentence to confinement was five years or more; or been a controlled substance trafficker; or are you seeking entry to engage in criminal or immoral activities.

JO tog också del av N.N:s kriminalregister varav framgår att han är dömd för bl.a. narkotikabrott. Föredraganden hos JO inhämtade per telefon upplysningar från en av de två tjänstemän som medföljde N.N. på flygresan till USA.

Ärendet remitterades därefter till Socialnämnden i Borlänge kommun för yttrande över vad som förevarit i samband med ifyllandet av formuläret. Socialnämnden återopade som remissvar en tjänsteskrivelse upprättad av socialchefen Anna Eriksson vari anfördes bl.a. följande.

I samarbete med företaget Ramlösa social utveckling AB planerade socialtjänsten i Borlänge under våren att placera en ung person med en stor social problematik. Av olika anledningar övervägde fördelarna med en placering utomlands vilket också skedde under juni 1997.

Före avresan diskuterades visumfrågan med Ramlösa social utveckling AB. Kommunens tjänstemän instruerades då om att ett turistvisum var fullt tillräckligt och att företaget sedan på plats skulle ordna tillståndsfrågorna med den lokala polismyndigheten. Att turistvisum var fullt tillräckligt bekräftades även av ett samtal med den amerikanska ambassadens visumavdelning 1997-05-13.

Före landningen i USA fylldes formuläret i av en av kommunens tjänstemän för 19-åringens räkning, d.v.s. denne kryssade i samtliga frågor på formulärets andra sida med svaret "nej". 19-åringen skrev därefter själv under sin ansökan.

Avsikten var inte att kringgå de amerikanska bestämmelserna utan att behandlingsföretaget på ort och ställe och genom sina kontakter skulle ordna tillståndsfrågan på ett korrekt sätt.

I efterhand kan konstateras att socialnämnden och dess tjänstemän på förhand borde ha försäkrat sig om att 19-åringen hade tillstånd att vistas på det planerade sättet i USA. I detta avseende har ärendet handlagts oskickligt.

E.W. yttrade sig över vad som anförts i remissvaret.

JO inhämtade kompletterande upplysningar av de två tjänstemän från socialförvaltningen som medföljde N.N. på flygresan.

Med bistånd av Utrikesdepartementet inhämtades från Sveriges ambassad i USA uppgift om huruvida ett felaktigt (oärligt) ifyllande av viseringsformuläret är straffbart enligt amerikansk rätt, eventuell påföljd härför samt vad som blir följden av ett ärligt ifyllande av formuläret av den som är straffad för narkotikabrott.

I ett beslut den 11 mars 1998 anförde *stf JO Ekberg* följande.

Jag har begränsat min granskning i detta ärende till frågan hur socialnämnden hanterat visumfrågan och då närmare bestämt vad som förekommit

vid inresan till USA i samband med att viseringsformuläret (Visa Waiver) 1998/99:JO1
fyllts i. Jag har inte funnit skäl att ånyo pröva socialnämndens beslut att
bevilja N.N. bistånd i form av vistelse på boxningslägret.

Svenska medborgare är i princip undantagna från krav på visum vid inresa
till USA om vistelsen inte överstiger 90 dagar. I stället skall man fylla i ett
formulär benämnt Visa Waiver. Man skall där svara ja eller nej på ett antal
frågor om sina personliga förhållanden, bl.a. om man varit anhållen för eller
är dömd för narkotikabrott. Formuläret skall undertecknas av den inresande
som därmed intygar att lämnade uppgifter är sanna och riktiga och lämnade
efter bästa förstånd.

N.N. är dömd för narkotikabrott. Vid ifyllandet av formuläret, som hade
engelsk text, har frågan om han varit anhållen eller straffad för narkotikabrott
besvarats nekande. Viseringsformuläret har följaktligen fyllts i på ett oriktigt
sätt. Formuläret undertecknades av N.N. men det var en av tjänstemännen
som fyllde i svaren på frågorna. Enligt vad tjänstemannen uppgett vid samtal
med JO:s handläggare visste han inte om att N.N. var dömd för narkotika-
brott.

E.W. har ifrågasatt om någon av de tjänstemän som följde med på resan
kan ha begått något brott i samband med att formuläret fylldes i.

Vid bedömningen av om något brott har begåtts ligger det närmast till
hands att se på straffstadgandena i 15 kap. brottsbalken (BrB) som handlar
om bl.a. osann utsaga. Av intresse är reglerna om osann eller vårdslös för-
säkrans (10 §) och osant intygande (11 §).

I 15 kap. 11 § BrB föreskrivs att om någon i intyg eller urkund lämnar
osann uppgift om bl.a. vem han är eller om annat än egna angelägenheter kan
han under vissa förutsättningar dömas för osant intygande. Av stadgandet
följer att det inte är straffbart att lämna felaktiga uppgifter om "egna
angelägenheter". Att i ett intyg oriktigt uppge att man inte är dömd för t.ex.
narkotikabrott kan således inte föranleda ansvar för osant intygande. Inte
heller kan den som hjälper till att upprätta ett sådant intyg dömas för någon
medverkan till detta brott. Däremot kan man dömas för osann försäkran (15
kap. 10 § BrB) om man i skriftlig utsaga, *som jämlikt lag eller författning*
avges under edlig förpliktelse eller på heder och samvete eller under annan
dylik försäkran, lämnar osann uppgift eller förtiger sanningen, om åtgärden
innebär fara i bevishänseende. Med lag eller författning avses endast svenska
regler. Någon svensk regel som tar sikte på här aktuellt inreseformulär finns
inte. Ansvar för osann försäkran eller medverkan till sådant brott kan därför
inte heller komma i fråga.

Utöver det nu anförda skall tilläggas att enligt 2 kap. 2 § BrB kan för brott
som begåtts utom riket dömas enligt svensk lag och vid svensk domstol bl.a.
om brottet begåtts av svensk medborgare eller av utlänning med hemvist i
Sverige. En förutsättning härför är dock att gärningen är straffbar även på
gärningsorten (det s.k. kravet på dubbel straffbarhet). Enligt vad som har
inhämtats från Sveriges ambassad i USA är en person – som straffats för
narkotikabrott – enligt amerikansk lagstiftning "inadmissible", dvs. han äger
inte rätt att resa in i landet. Om det i efterhand upptäcks att en resande lämnat
felaktiga uppgifter i formuläret, måste han omedelbart lämna landet. Per-
sonen kan inte återvända under ett Visa Waiver-program utan måste ha

visum. Däremot synes det enligt amerikansk lag inte vara något brott att lämna felaktiga uppgifter i formuläret. Även denna omständighet gör att ansvar för osann utsaga inte kan komma i fråga. 1998/99:JO1

Kravet på dubbel straffbarhet gäller dock inte för tjänstefel varom stadgas i 20 kap. 1 § BrB. De gärningar som är straffbelagda enligt detta stadgande är nämligen brott enligt svensk lag oberoende av var de begås (se Beckman m.fl. Kommentrar till brottsbalken II 6:e uppl. s. 467).

Av 20 kap. 1 § första stycket BrB följer att ansvar för tjänstefel bl.a. förutsätter att gärningen har begåtts vid myndighetsutövning. Detta betyder att gärningen inte bara skall ha begåtts i tjänsten utan också ha inneburit en utövning av offentlig myndighet.

Myndighetsutövning som förutsättning för straffbarhet infördes i lagstiftningen om tjänsteförseelser genom den s.k. ämbetsansvarsreformen år 1975, vilken i fråga om dessa brott innebar en avsevärd inskränkning av det straffbara området. Av förarbetena till lagstiftningen, proposition 1975:78, framgår bl.a. att myndighetsutövning tar sig uttryck i beslut eller faktiska åtgärder som ytterst grundas på samhällets maktbefogenheter. De kommer till stånd och får i förekommande fall rättsverkningar för eller emot den enskilde i kraft av offentlighetsregler, inte på grund av avtal eller i övrigt regler av privaträttslig natur. Myndighetsutövning kan således bestå i meddelande av formella beslut, som för den enskilde medför förmåner, rättigheter eller skyldigheter i olika hänseenden, samt faktiska åtgärder för att verkställa sådana beslut. Gemensamt för all behörig myndighetsutövning är att den ytterst är grundad på lag eller annan författning.

Det bör även nämnas att en viss utvidgning av det straffrättsliga tjänsteansvaret för offentligt anställda kom till stånd år 1989. Därvid ändrades rekvisitet ”i myndighetsutövning” till att avse ”vid myndighetsutövning”. Avsikten var inte att ge begreppet myndighetsutövning någon annan innebörd än tidigare utan att till det straffbara området föra också åtgärder som, även om de inte självständigt kan anses innefatta myndighetsutövning, ändå har betydelse för hur myndighetsutövningen kommer att ske gentemot den enskilde. Det straffbara området omfattar därför – förutom myndighetsutövning – åtgärder som ingår som ett led i myndighetsutövningen eller på annat sätt står i ett mycket nära tidsmässigt och funktionellt samband med denna.

I det förevarande fallet har tjänstemännen från socialförvaltningen följt med på resan för att utgöra ett stöd för N.N. under inledningen av en behandling som han *frivilligt* valt att genomgå. Tjänstemännens medföljande och medverkan vid ifyllandet av formuläret kan mot bakgrund härav och med beaktande av det ovan anförda inte anses innefatta myndighetsutövning eller sägas ingå som ett led i en sådan. På grund härav kan frågan om ansvar för tjänstefel också avföras från diskussionen.

Jag kan således konstatera att det inträffade inte kan utlösa något straffrättsligt ansvar. Detta innebär emellertid inte att socialförvaltningens tjänstemän kan gå fria från kritik.

N.N. har vid flera tillfällen begått brott varav några betecknats som grova brott. Detta kände den tjänsteman som fyllde i N.N:s formulär väl till. Han har emellertid som angivits ovan uppgett att han inte visste om att N.N.

dömts även för narkotikabrott. Narkotikabrotten synes inte ha varit särskilt framträdande i N.N:s brottsregister, och socialtjänstens insatser för N.N. grundades framför allt på de andra brotten. Med hänsyn härtill har jag inte skäl att ifrågasätta tjänstemannens uppgift. När han hjälpte N.N. att fylla i blanketten frågade han dock inte N.N. om hur det förhöll sig. Han förefaller inte ha ägnat saken någon särskild vikt.

Tjänstemannen kände knappast till om det var brottsligt att lämna felaktiga uppgifter i viseringsformuläret. Om det hade varit straffbart hade tjänstemännen och N.N. kunnat hamna i en besvärlig situation. Även om handlandet inte var straffbart ligger det i sakens natur att en tjänsteman inte bör medverka till att lämna vilseledande eller felaktiga uppgifter till en annan myndighet, oavsett om denna är svensk eller utländsk.

Den andre tjänstemannen som var med på resan deltog inte när N.N:s Visa Waiver fylldes i. Han borde dock på grund av sin ställning som överordnad den andre tjänstemannen ha reagerat över frågorna i formuläret – som var kända för honom eftersom han fyllde i ett formulär för egen del – och klarlagt hur N.N:s formulär skulle fyllas i.

Före resan till USA hade visumfrågan diskuterats med vårdgivaren, Ramlösa social utveckling AB. Socialförvaltningen hade även kontaktat USA:s ambassad i Stockholm. De besked som erhöles synes inte ha lett till att förvaltningen uppmärksammats på de krav som ställs för att få resa in i USA. Att sådana upplysningar inte erhöles från ambassaden torde bero på att förvaltningen inte lämnade fullständiga uppgifter om bakgrunden till resan. Som nämnden anförde i sitt yttrande har ärendet i denna del inte hanterats med tillräcklig omsorg och förutseende.

När sällskapet kom till USA måste frågorna om N.N:s bakgrund som en följd av förvaltningens bristfälliga förberedelsearbete ha kommit som en överraskning för dem. Detta förhållande är i viss mån ägnat att lindra min kritik mot tjänstemännen. De borde likväl inte ha handlat på sätt som skett.

Det förekommer att kriminellt belastade ungdomar inom ramen för olika projekt genom socialnämndens försorg bereds vård utomlands. I denna del kan jag rent allmänt hänvisa till de uttalanden som har gjorts i JO:s ämbetsberättelse 1990/91 s. 168 f. Om nämnden beslutar att bereda ungdomar vård utomlands, är det viktigt att nämnden noga sätter sig in i hur vården kan komma att påverkas av regler i det främmande landet. Vad som förevarit i detta ärende visar på problem som kan uppkomma. Det är inte alltid lätt för en mindre socialnämnd att ha detaljkunskap om det regelkomplex som kan vara aktuellt. Det får därför förutsättas att nämnden i god tid före den unges avresa skaffar sig kunskap genom kontakt med andra myndigheter.

När en långvarig familjehemsplacering av ett barn upphör bör socialnämnden följa upp barnets förhållanden hos vårdnadshavaren

(Dnr 2865-1996)

Den 14 mars 1991 beslutade Sociala distriktsnämnden 11 (numera Älvsjö stadsdelsnämnd) i Stockholms kommun att enligt 6 § socialtjänstlagen

(1980:620), SoL, placera syskonen E-L., född 1984, och A., född 1985, i familjehem. 1998/99:JO1

På begäran av barnens moder, C., och på förslag av distriktsförvaltningen den 15 december 1995 beslutade distriktsnämnden den 27 december 1995 att placeringarna för E-L. och A. skulle upphöra. Den 30 december 1995 flyttade barnen till C., som då sedan flera år bodde i Solna kommun. Distriktsnämnden erbjöd C. s.k. uppföljningskontakter under tre månader från det att barnen flyttat till henne. Kontakten skulle därefter avslutas såvitt avsåg barnen. C. accepterade erbjudandet.

Den 29 mars 1996 gjorde rektorn vid barnens skola en anmälan enligt 71 § SoL till Socialnämnden i Solna kommun. Socialnämnden inledde en utredning enligt 50 § SoL.

Den 29 maj 1996 avtog Socialnämnden i Solna kommun en ansökan av socialförvaltningen i Solna om att återplacera A. i familjehem. Som skäl för beslutet anförde nämnden att ärendet inte kunde anses avslutat hos Sociala distriktsnämnden 11 när anmälan inkom från rektorn för barnens skola.

Socialnämnden i Solna kommun fortsatte emellertid att planera för en återplacering av A. och den 7 juni 1996 beslutade nämndens ordförande att A. skulle placeras i sitt tidigare familjehem.

Den 17 juni 1996 uppgav Sociala distriktsnämnden 11 i en skrivelse till socialförvaltningen i Solna kommun att distriktsnämnden för sin del betraktade ärendet som avslutat hos nämnden när tre månader förflutit räknat från den 15 december 1995, dvs. från det datum då distriktsförvaltningens utredning avslutades med förslag om att familjehemsplaceringen av E-L. och A. skulle upphöra.

I en anmälan till JO klagade Socialnämnden i Solna kommun, genom I.W., på Sociala distriktsnämndens 11 handläggning av ärendet och anförde att distriktsnämnden hade ett ansvar för barnen när familjen den 29 mars 1996 aktualiserades vid Socialnämnden i Solna kommun eftersom tre månader då inte hade förflutit från den dag då barnen faktiskt flyttade hem till modern i Solna.

Anmälan remitterades till Sociala distriktsnämnden 11 i Stockholms kommun för yttrande. Nämnden anförde i ett remissvar bl.a. följande.

I.W.s beskrivning av vad som hänt i ärendet är till största delen riktig. Vi drar dock delvis andra slutsatser och anser fortfarande att Solna stad bör ha ansvaret i ärendet, både ekonomiskt och när det gäller den fortsatta handläggningen.

På följande punkter stämmer vår uppfattning inte överens med den som I.W. anför.

Solna Stad hävdar genom sitt ombud att tiden för förlängda stödinsatser till modern och barnen A. och E-L. gick ut 30 mars. Beslut om hemgång togs i sociala distriktsnämnden 951215. Efter det datumet stod det modern fritt att ordna med den faktiska flytten när det passade henne och barnen bäst. Vi avsåg att finnas till hands för modern när hon kunde tänkas ha som mest behov av stöd, det vill säga från det att hon fick klartecken av Sdn 11 och 3 månader framåt. Det betyder att stödåtgärderna upphörde 960314. Att ett planerat avslutningssamtal måste skjutas upp, inverkar inte på det beslutet. Vi vill betona att syftet med biståndet var att förebygga att svårigheter uppstod genom alltför plötsliga avbrott i kontakterna. Barnen fick t ex hjälp med att fara tillbaka till familjehemmen för var sitt besök. Vi räknade inte

med att familjen skulle vara i behov av kontinuerlig kontakt med socialtjänsten. Någon eventuell förlängning av beslutet om stödåtgärder diskuterades därför inte.

Om modern under pågående bistånd hade bett om fortsatt stöd skulle vi ha hänvisat till socialförvaltningen i Solna och på nytt erbjudit oss att hjälpa henne att knyta erforderliga kontakter. Hon hade tidigare tackat nej till att vi skulle hjälpa henne till en stödkontakt hos socialförvaltningen i Solna, vilket var den direkta anledningen till att Solna inte informerades.

Det anförs i skrivelsen att Solna inlett utredning och vidtagit åtgärder för A. endast för att uppfylla sitt ansvar enligt 3 § SoL, i avvaktan ansvaret återtog av Sdn 11 Stockholm. Denna handläggning förutsätter rimligtvis att båda kommunernas företrädare är medvetna om vad som sker. Så har inte varit fallet.

Vi besökte handläggarna i Solna vid två tillfällen för att, som vi uppfattade det, på deras begäran bistå dem i den utredning som de inlett efter anmälan från skolan. Redan dessförinnan hade en tjänsteman kontaktat familjehemssekreterare Harriet Hallin och hört sig för om tillhörigheten för ärendet. Hon föreföll att acceptera vårt besked att ärendet var avslutat på socialdistrikt 11. Det gjordes ingen antydning vid det tillfället och inte heller senare, när vi träffade handläggarna, om att ärendet endast handlades tillfälligt för att kommunen skulle uppfylla sitt yttersta ansvar som vistelsekommun.

Förutom de personliga besöken bad handläggarna också om att få vissa frågor skriftligt besvarade vilket familjehemssekreteraren också gjorde. Vi uppfattade att det vi gjorde var att medverka i en överföring av ett ärende enligt 72 § SoL. Visserligen var ärendet egentligen avslutat hos oss, men vi ville ändå bistå med upplysningar om den tidigare handläggningen av hänsyn till barnens behov av kontinuitet.

Vi anser att det som skedde är jämförbart med den situation som skulle ha uppstått om det hade varit vi som hade tagit kontakt med Solna i stället för tvärtom. Det gick till på samma sätt och vi lämnade samma uppgifter som vi skulle ha gjort om vi tagit initiativet.

Vi har inte, som I.W. skriver, haft någon tanke om att Solna socialnämnd skulle väntat med att inleda en utredning i avvaktan på att tvisten mellan kommunerna kunde lösas. Vi var inte ens varse att någon tvist förelåg förrän ärendet hade behandlats i socialnämnden i Solna 960529. Dessförinnan var vi helt övertygade om att Solna socialförvaltning hade påtagit sig det fulla ansvaret i ärendet. Vi skulle vilja att JO klagade var och en kommuns ansvar i dessa delar.

Ansvar för de nu aktuella insatserna måste åvila Solna, inte minst mot bakgrund av följande omständigheter:

- Vårdnadshavaren har sedan många år bott i Solna.
- A. har i överenskommelse med socialdistriktets bedömning flyttat hem till vårdnadshavaren.
- Socialdistrikt 11 har i samband med hemflyttningen bedömt att det, med hänsyn till hur ärendet utvecklats och familjens inställning, inte behövdes fortsatta insatser.
- Socialdistrikt 11 har avslutat ärendet flera månader innan behov av nya insatser uppstår.
- De behov, som nu är aktuella, är inte samma som då socialdistriktet beslutade om insatser.

Det är orimligt att socialdistriktets interna rutiner, om viss uppföljning efter ärendets egentliga avslutande, skall vändas till socialdistriktets nackdel.

Uppföljande kontakter måste kunna planeras utan att det skall leda till ändring av ärendeansvaret i förhållandet till vad som annars skulle ha följt av allmänna regler och praxis. Konsekvensen av Solnas synsätt, som det här framkommer, skulle bli en stor osäkerhet i ansvarsfrågor.

1998/99:JO1

Hade förhållandena varit omvända och hade socialdistriktet tillhört inflyttningsskommunen hade socialdistriktet självklart tagit ansvar för detta ärende, samtidigt som vi naturligtvis skulle se det som positivt att den tidigare ansvariga kommunen visat intresse för ärendet genom exempelvis några avslutande eller överförande samtal.

I.W. yttrade sig sig över remissvaret.

Föredraganden inhämtade per telefon kompletterande upplysningar från Stadsdelsnämnden Älvsjö i Stockholms kommun. Handläggaren Eva Granström uppgav därvid i huvudsak följande.

Under den tid som barnen var placerade i familjehem förelåg en gles kontakt mellan förvaltningen och C. Sedan utredningen om barnens hemflyttning påbörjats förbättrades dock kontakten och ett flertal frågor inför barnens hemflyttning löstes under utredningstiden. De erbjudna stödkontakterna efter att barnen flyttat till C. innebar att C. skulle kunna vända sig till förvaltningen med frågor som t.ex. rörde hur man i familjehemmet handlat i vissa situationer. Förvaltningen skulle också kunna förmedla kontakt mellan C. och familjehemmet om C. tyckte att det var svårt att själv ta kontakt med hemmet.

När C. erbjöds uppföljningskontakter hade ärendet formellt avslutats. Erbjudandet utgjorde en muntlig överenskommelse, som inte formaliserades eller antecknades särskilt i journalen. Eftersom barnen varit placerade i familjehem och förvaltningen haft en längre kontakt med modern, ville förvaltningen inte bara bryta kontakten, utan erbjöd modern att höra av sig till förvaltningen om det uppstod några efterföljande frågor. Att tiden för uppföljningskontakter sattes till tre månader berodde på att förvaltningen ville skapa en stegvis avtrappning. Om modern hade några frågor skulle hon inte dra på sina funderingar, utan höra av sig så snart som möjligt.

Avsikten med stödkontakterna var inte att förvaltningen på eget initiativ skulle ta kontakt med C. eller familjen. Syftet var inte att underrätta sig om C:s förmåga att ta hand om barnen. Förvaltningen kände inte någon osäkerhet om att ärendet kunde avslutas.

Det förekom flera samtal med C. rörande hennes nye man, G., barnens blivande styvfar. Samtal fördes också med G. beträffande hans syn på att barnen skulle flytta till familjen. Det framkom inte några tecken på problem, missbruk eller annat, hos G. som motiverade förvaltningen att vidare utreda hans förhållanden.

JO tog del av distriktsförvaltningens journalanteckningar.

I beslut den 31 oktober 1997 anförde *sf JO Ekberg* följande.

Enligt 2 § SoL svarar varje kommun för socialtjänsten inom sitt område. Kommunen har enligt 3 § SoL det yttersta ansvaret för att enskilda som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp som de behöver. Enligt 72 § SoL kan ett ärende som avser vård eller någon annan åtgärd beträffande en enskild person flyttas över till en annan socialnämnd, om denna nämnd samtycker till det.

Bestämmelserna i 2 och 3 §§ SoL innebär att socialnämnden i den kommun där den enskilde befinner sig när ett hjälpbehov uppkommer är behörig att vidta erforderliga åtgärder. Denna behörighet får anses bestå så

länge hjälpbehovet föreligger, oavsett om den hjälpbehövande finns kvar i kommunen eller inte (se bl.a. RÅ 1989:50 och RÅ 1991:89). 1998/99:JO1

När familjehemsplaceringen av A. och E-L. upphörde ansåg Sociala distriktsnämnden 11 att det inte längre förelåg något hjälpbehov beträffande barnen. Distriktsnämnden beslutade därför att avsluta ärendet.

Om distriktsnämnden ansett att det fortfarande hade förelegat ett behov av insatser till stöd för A. och E-L. hade det däremot inte varit möjligt för nämnden att avsluta ärendet. I sådant fall hade distriktsnämndens ansvar kunnat upphöra endast genom att ärendet hade överflyttats till Socialnämnden i Solna kommun i den ordning som stadgas i 72 § SoL.

Enligt Sociala distriktsnämnden 11 utgjorde erbjudandet om uppföljningskontakter en möjlighet för C. att vid behov kontakta förvaltningen efter det att barnen hade flyttat till henne. Av utredningen framgår att avsikten inte var att förvaltningen på eget initiativ skulle kontakta familjen. Syftet med kontakterna var inte heller att förvaltningen skulle hålla sig underrättad om C:s förmåga att ta hand om barnen. Jag anser med hänsyn härtill inte att de erbjudna kontakterna innefattade sådana insatser att distriktsnämndens ansvar för barnens förhållanden därigenom kom att bestå.

Å andra sidan vill jag framhålla följande. När distriktsnämnden beslutade att familjehemsplaceringen skulle upphöra hade barnen bott i familjehem i nästan fem år. Efter så lång tid var det naturligt att problem kunde uppstå när barnen flyttade till sin moder och hennes nya familj. Att nämnden inte fann skäl att därefter på eget initiativ ta kontakt med familjen är, mot bakgrund av nämndens tidigare ansvar för barnens förhållanden, förvånande. I detta fall innebar barnens hemflyttning dessutom att en helt ny familjesammansättning uppkom, eftersom barnen aldrig hade bott tillsammans med C:s nye man G. Nämnden borde således aktivt, inom ramen för det pågående ärendet, ha följt upp förhållandena i familjen efter det att barnen hade flyttat hem. Uppföljning borde ha pågått till dess att det blivit klarlagt hur barnen anpassade sig i familjen och att det inte fanns skäl för några insatser från socialtjänstens sida.

Erbjudandet om de s.k. stödkontakterna har inte dokumenterats av distriktsförvaltningen. Jag vill därför erinra om innehållet i 51 § SoL.

Vad som i övrigt förekommit föranleder inte något uttalande eller annan åtgärd från min sida.

Handläggning av ett ärende rörande misstänkt misshandel av barn. Fråga om en stadsdelsnämnd underlåtit att vidta tillräckliga åtgärder för att utreda påtalade missförhållanden och bereda barn skydd

(Dnr 5008-1997)

I en anmälan till JO framförde Helen Utterström, som är kurator vid Ärvingeskolan i Tensta, kritik mot Spånga-Tensta stadsdelsnämnd i Stockholms kommun med anledning av handläggningen av ett ärende rörande

misstänkt misshandel av en flicka F., född 1983, samt hennes tre syskon. 1998/99:JO1
Helen Utterström ifrågasatte om nämnden vidtagit tillräckliga åtgärder i syfte att utreda påtalade missförhållanden och att skydda barnen.

Av anmälan framgick bl.a. följande. F. är elev i en särskoleklass vid Ärvingeskolan. F. har epilepsi och medicinerar regelbundet för denna. Torsdagen den 16 oktober 1997 berättade F. för Helen Utterström att hon regelbundet blir slagen med olika tillhyggen av sin mor, far och äldste bror. F. berättade vidare att detta pågått sedan hon var åtta år och att det brukar inträffa någon eller några gånger per vecka. F. talade också om att även tre av hennes syskon blev slagna, nämligen system L, 16 år, samt bröderna H, 12 år, och D, 10 år. Med anledning av de uppgifter som F. lämnade kontaktade Helen Utterström socialtjänsten i Kista. Ärendet överfördes därifrån till socialtjänsten Spånga-Tensta eftersom det där fanns en påbörjad utredning enligt 50 § socialtjänstlagen (1980:620), SoL, avseende F:s syster L. F. placerades i ett jourhem på kvällen samma dag men åkte hem till sin egen familj två dagar senare. Under de därefter kommande veckorna var F. frånvarande från skolan i stor utsträckning.

Anmälan remitterades till Spånga-Tensta stadsdelsnämnd i Stockholms kommun för utredning och yttrande. Nämnden överlämnade som sitt remissvar ett av sektionschefen Annelie Eneroth och socialsekreteraren Maria Silva upprättat tjänsteutlåtande, vari anfördes bl.a. följande.

Den 16 oktober 1997 inkom en anmälan från Ärvingeskolan, via socialtjänsten i Kista. F. hade samma dag berättat för sin lärare att hon och hennes syskon blivit slagna hemma av sina föräldrar och storebror S.

Då familjen bor i Husby hade skolan utgått ifrån att de skulle kontakta socialtjänsten i Kista. Handläggande socialsekreterare i Kista kontaktade föräldrarna och gjorde samma dag ett hembesök. Därefter sammanfördes F. med sin mamma på socialtjänsten i Kista. Inte förrän då konstaterades det att det fanns en pågående utredning jml 50 § SoL på familjen i Spånga Tensta. Sent på eftermiddagen kom F. tillsammans med sin mamma, sin lärare och en socialsekreterare till Tensta och samtalen togs över av jourhavande socialsekreterare.

Enligt den information som handläggaren i Kista förmedlat, hade F. sovit över hos en kamrat natten innan, utan föräldrarnas tillstånd. När F. kommit hem hade båda föräldrarna och S. slagit henne. Det hade gjort ont, men F. hade inga färska märken. F. hade uppvisat ärr på armen, där hon uppgav att brodern hade klöst henne. F. berättade att hon och syskonen blivit slagna en längre tid och att både föräldrarna och brodern slår med olika tillhyggen, t.ex. elsladd. Till sin lärare hade F. också uppgett att hon inte ville gå hem.

Både mamma och F. var trötta efter att ha pratat med så många olika personer hela dagen. Mamma förnekade uppgifterna om att hon eller någon annan skulle ha slagit F., i stället var det F:s lärare som hittat på allt. Till en början ville inte mamma tillåta att F. pratade enskilt med någon socialsekreterare. Mamma ansåg inte att F. behövde placeras utanför hemmet för fortsatt utredning.

Mamma informerades om att svensk lagstiftning förbjuder aga av barn och att vi kommer att polisanmäla även denna misstanke om barnmisshandel.

Efter ett flera timmar långt samtal med mamman kunde hon tillåta att F. fick prata i enrum med handläggarna. F. vidhöll då sin berättelse och att hon helst inte ville följa med hem. Då beslutade enhetschefen att placera F. i en

jourfamilj och att fortsätta samtalen med föräldrarna nästa dag. Mamma samtyckte till slut mycket motvilligt till placeringen. 1998/99:JO1

F. placerades på kvällen i ett jourhem förmedlat genom Ungdomsslussen.

Beslut togs 16 oktober 1997 att inledd utredning jml 50 § SoL, från den 12 juni 1997, skulle fortsätta, då ytterligare information behövde inhämtas.

Följande dag, den 17 oktober gjordes en polisanmälan angående misstänkt barnmisshandel, som faxades till Västerortspolisen. I anmälan framfördes en förfrågan om polisen bedömde att en rättsläkarundersökning var nödvändig. Då F. inte kunde uppvisa några färska märken efter slag, bedömde vi att hon inte var i behov av omedelbar läkarvård. Polisen återkom inte med något besked angående läkarundersökning.

Samma dag kom mamma tillsammans med brodern S. till utredningssektionen för att fortsätta att samtala om F:s situation och vilken hjälp hon och familjen skulle kunna behöva. Till detta möte hade mamma uppmanats att ta med ombyteskläder och medicin till F., men hon hade ingenting med sig. Mamma menade att nu var det socialtjänstens ansvar att ta hand om F.

Även brodern S. förnekade att han slagit F. eller något av syskonen. Mamma och S. menade att F. härmade sin storasyster L., som hon hört också kontaktat socialtjänsten, för att få extra uppmärksamhet. Familjen uttryckte också missnöje med skolan och F:s lärare, som de menade påverkade F. på ett negativt sätt.

Mamma accepterade motvilligt en fortsatt placering av F. och vi bokade ett nytt möte med familjen efter helgen.

På måndagen den 20 oktober visade det sig att F. gått hem till familjen på lördagen, efter att föräldrarna ringt och bett henne komma hem.

Den 22 oktober träffade vi F. tillsammans med föräldrarna. F. uppgav att det var bra hemma och att hon ville stanna hos familjen. Föräldrarna menade att de nu hade löst situationen inom familjen och de behövde ingen fortsatt hjälp från socialtjänsten.

Familjen informerades om att vår utredning skulle fortsätta.

I handläggningen av ärenden där barn misstänks fara illa är det primära att skydda barnet. En annan viktig aspekt är att de åtgärder vi vidtar skall vara till barnets bästa.

Detta kan innebära att den akuta insatsen är att skilja barnet från sin familj men att man långsiktigt arbetar tillsammans med familjen för att åstadkomma positiva förändringar som gör det möjligt för barnet att leva i sin familj utan att riskera att fara illa.

Angående frågan om konfrontation mellan en tonåring och föräldrarna i misstänkta misshandelsfall, så brukar vi först tala med barnet därefter snabbt med föräldrarna. Vi frågar barnet om han/hon vill tala med föräldern/föräldrarna, vill han/hon inte detta väntar vi och försöker få till stånd ett samtal nästkommande dag eller så snart som möjligt.

I det aktuella fallet kom flickan och modern tillsammans åtföljda av personal från skola och socialtjänst i Kista – en konfrontation hade alltså redan skett. Vi hade därefter stora svårigheter med att få moderns tillåtelse att prata med flickan enskilt men detta skedde dock. Frågan om ett omedelbart omhändertagande jml. 6 § LVU övervägdes men kunde undvikas efter att modern medgav en akut placering av barnet.

Angående när läkarundersökning ska ske, försöker vi få till stånd en sådan så fort som möjligt och finns synliga, "färska" skador uppsöks närmaste vårdcentral eller S:t Görans barnakutmottagning.

F. hade ärr på sin arm som hon uppgav uppstått genom att hennes äldre bror rivit henne. Då även andra äldre skador kan ha funnits begärde vi i vår polisanmälan den 17 oktober 1997 att rättsmedicinsk undersökning av F. skulle ske. Sådan undersökning kan endast initieras av polismyndighet efter anmälan om misstänkt barnmisshandel.

Till utredningssektionen i Spånga-Tensta har det under det senaste året inkommit ett flertal anmälningar rörande misstänkt barnmisshandel från skolornas elevvårdsteam/kurator eller från tonåringar själva. En stor del av dessa rör barn från den somaliska invandrargruppen. Initialt sker då alltid placering av barnen utanför hemmet för att skydda dem från eventuell fortsatt misshandel.

1998/99:JO1

Vid fortsatt handläggning framgår att tonåringarna upplever att de har för lite frihet jämfört med andra jämnåriga, att de måste hjälpa till för mycket hemma och att föräldrarnas uppfostran av barnen ofta inbegriper åga. Samtidigt framgår att barnen är mycket beroende av sin familj och släkt och ofta reagerar negativt på att bli placerade utanför familjen.

Vårt arbete med barn och föräldrar blir då ofta av pedagogisk karaktär som information till föräldrarna om svensk lagstiftning rörande fysisk bestraffning av barn samt att polisanmälan görs. Alternativa uppfostringsmetoder diskuteras med föräldrarna under utredningens gång. Det är också vanligt att barnen tar tillbaka sina uppgifter om fysisk bestraffning och vill återgå till föräldrahemmet. De något äldre tonåringarnas främsta önskemål är ofta att få egen bostad och om de inte beviljas detta av socialtjänsten önskar de i första hand att återvända till föräldrahemmet. Genom uppföljning i form av samtal och hembesök samt kontakt med skolan försäkras vi oss om att barnens situation förbättrats och att misshandel inte förekommer.

Avseende det aktuella ärendet fortsätter utredningen. Vår erfarenhet av denna typ av ärenden är att polisanmälan och pedagogiska insatser i de flesta fall haft avsedd effekt rörande barnets situation.

I detta ärende har föräldrarnas kritiska inställning till skolan omöjliggjort ett önskvärt samarbete i form av utbyte av information mellan oss och skolan p.g.a. de regler för sekretess som föreligger. Vi kan därför till en del förstå den oro som ligger till grund för skolans anmälan till justitieombudsmannen.

Handlingar ur stadsdelsförvaltningens akt var tillgängliga vid granskningen.

I ett beslut den 13 maj 1998 anförde *JO André* följande.

Ett barn har rätt till omvårdnad, trygghet och en god fostran. Barnet skall behandlas med aktning för sin person och egenart och får inte utsättas för kroppslig bestraffning eller annan kränkande behandling. Enligt 12 § SoL åligger det socialnämnden att verka för att barn och ungdomar växer upp under trygga och goda förhållanden.

Enligt 50 § SoL skall socialtjänsten 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.

Som regel kan socialnämnden i samverkan med vårdnadshavarna ge barnet det stöd och den hjälp som barnet behöver. Kan samförstånd inte nås har socialnämnden i vissa fall möjlighet att gå in vid sidan av vårdnadshavarna eller i deras ställe och med sådana befogenheter att barnets behov av skydd kan tillgodoses. Regler om detta finns i lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU). Enligt 2 § LVU skall vård beslutas om det på grund av misshandel, otillbörligt utnyttjande, brister i omsorgen eller något annat förhållande i hemmet finns en påtaglig risk för att den unges hälsa eller utveckling skadas.

Socialnämnden får enligt 6 § LVU besluta att den som är under 20 år omedelbart skall omhändertras om det är sannolikt att den unge behöver beredas vård enligt 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.

Om socialnämnden misstänker att ett barn utsätts för misshandel är nämnden skyldig att tillse att barnet får erforderligt skydd. Om tillräckliga åtgärder inte kan vidtas inom ramen för en frivillig placering, måste tvångsåtgärder enligt LVU övervägas.

Vid det möte som ägde rum hos stadsdelsförvaltningen den 16 oktober 1997 vidhöll F. vid ett enskilt samtal sin berättelse om att hon utsattes för misshandel i hemmet och uppgav att hon inte ville följa med hem. F:s uppgifter synes ha varit relativt detaljerade och innefattade bl.a. att hon hade blivit slagen med olika tillhyggen. De uppgifter som F. lämnade var sådana som normalt är ägnade att inge farhågor för ett barns förhållanden i hemmet. Stadsdelsförvaltningen har utförligt redogjort för de åtgärder som föregick placeringen av F. på ett jourhem på kvällen samma dag. Förvaltningen har anfört att frågan om ett omedelbart omhändertagande enligt 6 § LVU övervägdes men att ett sådant kunde undvikas efter att modern medgav en akut placering. Det finns dock anledning att poängtera att moderns medgivande skedde mycket motvilligt.

Grunden för beslutet att placera F. i jourhem var uppenbarligen att man från nämndens sida misstänkte att F. misshandlades i hemmet. Nämnden gjorde även en polisanmälan med anledning av F:s uppgifter. Den företagna utredningen visar med tydlighet att föräldrarna utsatte F. för påtryckningar. Av stadsdelsförvaltningens journalanteckningar framgår bl.a. att F:s mor redan den 16 oktober pressade F. att komma hem och att F. hade svårt att stå emot trycket. Måndagen den 20 oktober kom det till nämndens kännedom att F., på sina föräldrars begäran, hade lämnat jourhemmet den 18 oktober och återvänt till familjen. Två dagar senare, den 22 oktober, träffade handläggaren F. tillsammans med föräldrarna, varvid F. uppgav att hon hade det bra hemma och att hon ville stanna där. Under hela november månad hade nämnden endast begränsad kontakt med familjen per telefon och brev. Föräldrarna gav då uttryck för att de inte önskade någon vidare kontakt med stadsdelsförvaltningen. Av journalanteckningarna framgår att F. efter det att hon lämnat jourhemmet och fram till åtminstone i mitten av november, med undantag av någon dag, inte var i skolan utan vistades i Linköping hos några bekanta till familjen.

Med utgångspunkt i de misstankar om misshandel som förelåg vid placeringen av F. på jourhemmet fanns det skäl som talade för att F. kunde vara i behov av skydd mot fortsatt misshandel i hemmet. Föräldrarna förefaller ha försvårat utredningen och de tycks även ha utövat press på F. Mot denna bakgrund borde enligt min mening ett omedelbart omhändertagande av F. med stöd av 6 § LVU ha övervägts när hon på föräldrarnas begäran lämnade jourhemmet. Såvitt framgår av utredningen tycks handläggarna i detta skede inte ha gjort något sådant övervägande. Detta är förvånande. I sammanhanget vill jag även framhålla att det i svårbedömda fall som detta ofta finns anledning för förvaltningen att föra upp frågan om ett tvångsomhändertagande till nämnden för en bedömning, även om de ansvariga tjänstemännen inte anser att tillräcklig grund för omedelbara tvångsåtgärder föreligger (jfr JO 1996/97 s. 262).

I ett ärende som rör barnmisshandel finns det ofta skäl att utföra en läkarundersökning av barnet. Nämnden begärde i sin polisanmälan att en rätts-

medicinsk undersökning skulle utföras beträffande F. Någon sådan tycks dock inte ha kommit till stånd. Som nämnden anført har den inte befogenhet att förordna om sådan undersökning. Om polisen/åklagaren bedömde att det inte förelåg förutsättningar att förordna om rättsmedicinsk undersökning innebär detta emellertid inte att nämnden har kunnat förhålla sig passiv. Socialnämnden har ett självständigt ansvar för att nämndens utredning rörande behovet av insatser för F. blir så fullständig som möjligt. Nämnden borde därför ha diskuterat frågan om en läkarundersökning med F:s föräldrar när det stod klart att en sådan inte skulle utföras genom polisens/åklagarens försorg. Jag vill också erinra om att nämnden har möjlighet att med stöd av 32 § LVU besluta om läkarundersökning av den unge om föräldrarna vägrar att medverka till att en undersökning kommer till stånd. För att genomföra en sådan undersökning har nämnden möjlighet att påkalla handräckning av polis (43 § LVU).

1998/99:JO1

Jag finner det också anmärkningsvärt att nämnden inte vidtagit några åtgärder för att utröna om det fanns behov av att skydda F:s två yngre bröder, som enligt F. också var utsatta för misshandel i hemmet. Nämnden har såvitt framkommit inte på något sätt undersökt riktigheten i de uppgifter som F. lämnat om brödernas situation. Även i dessa avseenden förtjänar nämnden kritik.

Nämnden har i sitt tjänsteutlåtande anført att föräldrarnas kritiska inställning till skolan omöjliggjort ett önskvärt utbyte av information mellan de sociala myndigheterna och skolan på grund av de regler om sekretess som föreligger. Jag vill i detta sammanhang upplysa att en myndighet enligt 1 kap. 5 § sekretesslagen (1980:100) alltid har möjlighet att lämna ut en uppgift om det är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten skall kunna fullgöra sin verksamhet.

Det är inte min uppgift att avgöra huruvida F. utsatts för misshandel och om det fanns behov av att under en längre tid skilja henne från hemmet. Detta är frågor som det har ankommit på nämnden att utreda och bedöma. Barn som utsätts för misshandel i hemmet befinner sig i allmänhet i en mycket utsatt situation. Det är därför viktigt att nämnden tar anmälningar om barnmisshandel på stort allvar. Enligt min mening har stadsdelsnämnden allvarligt åsidosatt sina skyldigheter när det gällt att utreda de uppgifter som lämnats om F:s och de yngre syskonens hemförhållanden. Nämnden har trots dessa uppgifter förhållit sig alltför passiv när föräldrarna övertalade F. att återvända till hemmet från den planerade vistelsen i jourhemmet. Nämnden kontaktade t.ex. inte F. under den tid hon vistades i Linköping och har inte heller sett till att en läkarundersökning av F. kommit till stånd.

Nämnden har avslutningsvis i sitt tjänsteutlåtande redogjort för dess erfarenheter av anmälningar om misshandel av barn och tonåringar i somaliska familjer. Vad nämnden anført kan tolkas på så sätt att ärenden rörande barnmisshandel i dessa fall särbehandlas. Jag förutsätter dock att någon sådan särbehandling de facto inte äger rum.

Min kritik mot nämndens handläggning av utredningen rörande F. och hennes syskon är allvarlig. Jag utgår från att nämnden ser över stadsdelsförvaltningens rutiner för hur utredningar angående misstänkt barnmisshandel skall handläggas. Omständigheterna är sådana att jag finner skäl att

sända en kopia av detta beslut till Länsstyrelsen i Stockholms län som är 1998/99:JO1
ordinarie tillsynsmyndighet för socialtjänsten i länet.

Lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU)

1998/99:JO1

Uttalanden i samband med inspektioner av särskilda ungdomshem; omprövning av beslut om fortsatt vistelse på låsbar enhet, fråga om rätten för personal att visitera bostadsrum och fråga om rätten för personal att omhänderta och förstöra försändelser som ankommer till elev

(Dnr 4064-1997 och 4065-1997)

I samband med inspektion av de särskilda ungdomshemmen Eken och Villa Ljungbacken i Uddevalla kommun lät *stf JO Ekberg* den 19 januari 1998 till inspektionsprotokollen anteckna bl.a. följande.

I lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU, finns i 15–20 §§ intagna regler om särskilda befogenheter mot den som vistas i ett hem för särskilt noggrann tillsyn. Ytterligare bestämmelser på området finns i 26–28 §§ socialtjänstförordningen (1981:750), SoF.

Bestämmelserna innebär bl.a. att den unge inte får inneha otillåtet gods såsom alkohol och narkotika (16 §), att den unge kan underkastas kontroll i form av kroppsvisitation eller yttlig kroppsbesiktning (17 §) samt brevgrensning (19 §) och att otillåten egendom får förstöras eller försäljas (20 §).

Bestämmelserna ger således en rätt för personalen att i olika avseenden kontrollera och styra de ungas förehavanden och därvid omhänderta och i vissa fall förfoga över egendom.

Beslag och omhändertagande av brev och andra försändelser

Enligt 19 § LVU får den som är tvångsvis intagen på hem för särskilt noggrann tillsyn underkastas övervakning av sina brev och andra försändelser om detta är påkallat med hänsyn till ordningen på hemmet eller till den unges särskilda förhållanden. För detta ändamål får den som förestår vården vid hemmet öppna och ta del av försändelser som kommer till eller sänds från den unge. Om en ankommande försändelse innehåller egendom som den unge inte får inneha enligt 16 § (narkotika m.m.), skall egendomen omhändertas. Enligt 20 § kan sådan egendom i vissa fall förstöras. Någon rätt att omhänderta eller förstöra själva brevet kan emellertid inte härledas ur dessa bestämmelser.

Beslut om vård på låsbar avdelning

Enligt 26 § SoF får den intagne beredas vård vid enhet som är låsbar eller på annat sätt inrättad för särskilt noggrann tillsyn om det är nödvändigt med hänsyn till den intagnes, övriga intagnas eller personalens säkerhet, eller om det är nödvändigt för att förhindra att den intagne avviker eller för att i övrigt genomföra vården. Den intagne får vistas inom en sådan enhet under högst två månader i följd. Om särskilda behandlingsskäl föranleder det, får dock vistelsen pågå längre tid, förutsatt att någon av de omständigheter som anges

i första stycket föreligger och att den intagne samtidigt ges möjlighet till vistelse i öppnare former eller utanför hemmet. Statens institutionsstyrelse har i sina interna allmänna råd för verksamheten vid de särskilda ungdomshemmen på s. 7 angett att det ankommer på institutionschefen att fortlöpande pröva skälen till fortsatt vistelse på låsbar enhet.

Vid inspektionen framkom tre fall där vårdtiden på låst enhet överskridit två månader. Något särskilt beslut om förlängning av tiden hade inte upprättats och kunde inte heller utläsas av journalerna.

Enligt min mening bör institutionen alltid fatta ett formellt beslut om man anser sig behöva förlänga tiden på låst enhet utöver de två månader som gäller som huvudregel. I beslutet bör då anges de behandlingsskäl som föranleder förlängningen.

Visitation av bostadsrum m.m.

Regelverket ger inte personalen någon uttrycklig rätt att företa visitationer av de ungas bostadsrum. Som framgår av 17 § LVU får den unge kroppsvisiteras eller ytligt kroppsbesiktigas bl.a. när han befinner sig på institutionen och det uppkommer misstanke om att han bär på sig föremål som han inte får inneha på institutionen. Dessa tvångsmedel får sägas vara mer långtgående än en visitation av ett bostadsutrymme. En motsvarande fråga har berörts i JO:s ämbetsberättelse 1997/98, s. 191 f. med avseende på förhållandena inom kriminalvården. JO konstaterade att kriminalvården som ett led i sitt ansvar för ordningen och säkerheten på anstalterna dagligen kontrollerar bl.a. de intagnas bostadsrum. Stöd härför kunde bl.a. finnas i ett uttalande av departementschefen (prop 1978/79:62 s. 28 f.) att – när det gäller husrannsakan och andra liknande intrång – själva frihetsberövandet fick anses innebära en rättighetsinskränkning av så övergripande och vittgående slag att undersökningar av förvaringslokalen eller av egendom inom denna i jämförelse därmed framstod som helt underordnade åtgärder. Samma resonemang bör kunna föras vad gäller tillåtligheten att visitera bostadsrum m.m. inom här aktuell verksamhet. Enligt min mening har personalen därför rätt att företa visitationer av de ungas bostadsrum även om dessa inte lämnat något samtycke eller inte är närvarande. Av 18 § LVU följer att visitationsrätten därmed även omfattar den som vistas frivilligt på ett särskilt ungdomshem.

Visitationer utgör ett fortlöpande inslag i behandlingen av eleverna och behöver därför enligt min mening inte dokumenteras i form av särskilda beslut. Endast om egendom påträffas och är av sådan beskaffenhet att ett omhändertagande i form av beslag framstår som motiverat, behöver därför beslut härom dokumenteras.

En kommunalnämnd har handlagt ett ärende angående misstänkt sexuellt övergrepp mot en åttaårig flicka. Fråga vilket ansvar kommunalnämnden vid sidan av polis och BUP har haft för att utredningen skulle bli så fullständig och allsidig som möjligt. Även fråga om nämnden i för stor utsträckning lagt bl.a. polisens uppfattning till grund för dels beslut att ansöka om att flickan skulle beredas vård enligt LVU, dels beslut att inskränka flickans kontakt med sina närmaste

1998/99:JO1

(Dnr 3173-1995)

Makarna Lars A. och Birgit A. har tillsammans tre barn, Eva, född 1982, Karin, född 1986, och Peter, född 1991.

Kvällen den 21 augusti 1994 kom Karin till barnkliniken vid Region-sjukhuset i Örebro (RSÖ) där hon undersöktes av läkare för en skada i underlivet. Birgit A. uppgav att skadan hade orsakats av familjens hund.

Den 22 augusti 1994 anmälde överläkaren Bo Lindquist det inträffade till Adolfsberg-Mosjö kommunalnämnd i Örebro kommun. Nämnden inledde en utredning enligt 50 § socialtjänstlagen (1980:620), SoL, och polisanmälde händelsen. Ansvarig handläggare vid nämnden var konsulten Margareta Johansson.

Den 22 augusti undersökte professor Lennart Rammer, Rättsmedicinska institutet vid Linköpings universitet och Bo Lindquist, RSÖ, Karin.

Polis höll förhör med Lars A. och genomförde den 26 augusti 1994 en husrannsakan hos familjen A. Samma dag beslutade kommunalnämndens andre vice ordföranden Johnny Andersson att med stöd av 6 § LVU omedelbart omhändertaga Karin. Som grund för beslutet angavs att "då anmälan om misstänkt sexuellt övergrepp inkommit från Barnkliniken RSÖ och det utifrån detta bedöms att förhållandena i hemmet utgör en påtaglig risk för att Karins hälsa och utveckling skadas". I samma beslut förordnades att Karin skulle placeras på Rosenberghemmet i Örebro för bedömning av vidare åtgärder. Lars A. anhölls den 26 augusti och häktades senare under dagen som skäligen misstänkt för grovt sexuellt utnyttjande av underårig.

Den 30 augusti 1994 inkom till BUP en begäran från kommunalnämnden att Karin skulle genomgå en barnpsykiatrisk utredning.

Länsrätten fastställde omhändertagandebeslutet den 6 september 1994.

Den 30 september 1994 beslutade åklagaren att försätta Lars A. på fri fot. Förundersökningen avslutades dock inte.

Kommunalnämnden beslutade den 20 oktober 1994 att hos Länsrätten i Örebro län ansöka om att Karin skulle beredas vård enligt LVU. Vidare beslutade nämnden att fastställa en vårdplan för Karin. Planen skulle kompletteras i samråd med barnpsykiatriska kliniken, RSÖ, där utredning alltjämt pågick.

Den 24 oktober 1994 placerades Karin hos sin dagmamma M.M.

Länsrätten i Örebro län biföll nämndens ansökan om vård enligt LVU den 28 november 1994. Länsrätten anförde därvid bl.a. följande.

Sammantaget finner länsrätten att det är så osannolikt att hunden skulle ha orsakat Karins skador att uppgifterna härom måste lämnas utan avseende.

Enligt länsrättens bedömning visar således utredningen inte att skadorna orsakats av hunden. Någon annan förklaring som visar att det skulle vara frågan om en olyckshändelse har inte framförts. När skadorna uppkom var båda föräldrarna hemma. Vid angivna förhållanden finner länsrätten att föräldrarna brustit i omsorgen av Karin. Till följd av det inträffade föreligger en påtaglig risk för att Karins hälsa och utveckling skadas. Av utredningen framgår att Karin har ett stort vårdbehov. I likhet med kommunalnämnden anser länsrätten att det är erforderligt att hon är skild från hemmet för att beredas nödvändig vård. Föräldrarna samtycker inte till vård utom hemmet. Förutsättningar föreligger därmed för vård enligt 2 § LVU.

Makarna A. överklagade länsrättens dom till Kammarrätten i Jönköping.

BUP lämnade den 30 januari 1995 över sin utredning till kommunalnämnden.

Åklagaren lade den 3 februari 1995 ned förundersökningen mot Lars A. med motiveringen att brott inte kunde styrkas.

Vid en förhandling i kammarrätten den 28 mars 1995 angav nämnden grunden för sin ansökan om vård enligt följande.

Kommunalnämnden vet inte vad som inträffade den 21 augusti 1994 och kan därför inte redovisa ett tänkbart tillvägagångssätt genom vilket Karins skador uppkommit. Nämnden godtar dock inte den förklaring flickans föräldrar lämnat. Ansökan om vård enligt LVU bygger på utgångspunkten att flickan skadats i hemmet och att det inte kan ha varit hunden som skadat henne.

Efter den muntliga förhandlingen förordnade kammarrätten att länsrättens dom tills vidare inte skulle gälla och att Karin omedelbart fick återvända till sitt föräldrahem. I dom den 7 april 1995 biföll kammarrätten makarna A:s överklagande och undanröjde med omedelbar verkan länsrättens dom såvitt gällde förordnandet om vård enligt LVU. Kammarrätten anförde bl.a. följande.

Den etologiska och veterinär- och rättsmedicinska expertis som hörts i målet har i allt väsentligt givit uttryck för att det är teoretiskt möjligt att en hund kan tillfoga ett barn sådana skador som Karin uppvisat. Flertalet menar även att det inte heller är praktiskt omöjligt, men att det förutsätter vissa närmare angivna förhållanden. Såvitt framkommit kan dessa förhållanden ha varit för handen. Det har heller inte vid någon somatisk undersökning av Karin gjorts gällande att skadorna på flickan skulle ha orsakats på visst sätt av en människa. Det finns vissa uppgifter kring händelsen som det inte givits någon närliggande förklaring till, bl.a. den omständigheten att Karins nattlinne inte skadats. Det kan dock inte uteslutas att hunden eller Karin själv fått nattlinnet att glida upp. Karin har uppgett att Laban krefsade på nattlinnet. Kommunalnämnden har i målet inte redovisat ett alternativ till hur Karins skador kan ha uppkommit och ej heller lämnat en rimlig förklaring till varför det endast skulle föreligga påtaglig risk för Karin men inte för den äldre dottern.

Vid en samlad bedömning av vad som framkommit i målet finner kammarrätten att det inte är osannolikt att det är hunden Laban ensam som förorsakat Karins skador på sätt hon berättat. Sannolikheten för att så skett är i stället avsevärt större än att skadorna skulle vara följden av ett övergrepp från faderns eller någon annan persons sida. Hunden avlivades redan den 22 augusti. Det föreligger härmed inte något förhållande i hemmet som utgör en påtaglig risk för att Karins hälsa eller utveckling skadas. Någon grund för vård enligt LVU finns således inte. Makarna A:s talan skall därför bifallas.

Under återopande av uppgifter i en tidning begärde S.W. i en anmälan till JO 1998/99:JO1 att JO skulle granska hur kommunalnämnden samt hälso- och sjukvården handlagt ärendet rörande Karin. Senare inkom även Lars och Birgit A. med en anmälan mot flera myndigheters handläggning av fallet.

Med anledning av S.W:s anmälan inlånades från Adolfsberg-Mosjö kommunalförvaltning i Örebro kommun handlingarna i kommunalnämndens ärende angående Karin. Vidare inlånades Länsrättens i Örebro län akt i mål Ö 1493-94, Kammarrättens i Jönköping akt i mål 6981-1994, Åklagarmyndighetens i Örebro förundersökning rörande Lars A. (C 5120-94), RSÖ:s sjukjournal rörande Karin samt BUP:s handlingar rörande Karin. JO tog del av Länsstyrelsens i Örebro län tillsynsbeslut den 15 mars 1995 (dnr 502-01579-95).

Vid JO:s expedition upprättades en promemoria, med frågor rörande socialtjänstens handläggning av Karins ärende, som remitterades till Kommunalnämnden Adolfsberg-Mosjö i Örebro kommun för utredning och yttrande. Beträffande hälso- och sjukvårdens handlande inhämtades yttrande från bl.a. Socialstyrelsen.

I ett beslut den 30 september 1997 anförde *stf JO Norell Söderblom* bl.a. följande angående kommunalnämndens handläggning av ärendet rörande Karin.

Nämndens inledande av en barnavårdsutredning och beslutet att omedelbart omhänderta Karin

Enligt 50 § SoL skall 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. Om nämnden erhåller en anmälan om att ett barn far illa kan nämnden underlåta att inleda en utredning i princip endast om anmälan framstår som obefogad. I dessa frågor kan jag rent allmänt hänvisa till Socialstyrelsens allmänna råd 1994:3, Handläggning och dokumentation inom socialtjänsten, s. 52 f.

Karin kom till sjukhuset med en skada i underlivet. Det framstår som uppenbart att anmälningsplikt enligt 71 § SoL förelåg för sjukhuset och att kommunalnämnden var skyldig att inleda en utredning enligt 50 § SoL.

Det uppkom en misstanke om att det inte var Laban som skadat Karin utan att någon person hade förgripit sig sexuellt mot henne. Den 26 augusti beslutade kommunalnämndens andre vice ordförande Johnny Andersson att Karin omedelbart skulle omhändertas enligt 6 § LVU.

Ett beslut om omhändertagande enligt 6 § LVU skall underställas länsrätten som beslutar om omhändertagandet skall bestå. Länsrätten fastställde omhändertagandebeslutet den 6 september 1994. Huruvida nämnden haft fog för sin uppfattning att det fanns skäl att omhänderta Karin har således bedömts av domstol. Som jag redan har påpekat bör JO inte uttala sig i frågor som har prövats i sådan ordning. Däremot finns det skäl att något beröra huruvida Karins behov av skydd hade kunnat tillgodoses på något annat sätt än genom ett omhändertagande enligt LVU.

I journalen antecknades den 25 augusti bl.a. följande.

Britt Argårds sammanfattar situationen så att de uppgifter som framkommit genom förhör och läkarundersökningar i dagsläget är motstridiga och att t.ex. tillfrågade veterinärer (inkl. länsveterinär i Umeå, konsulterad av rättsläkare) avvisar familjens beskrivning av det inträffade som osannolik.

Rättsmedicinsk utredning inkl. provresultat kommer att redovisas och socialtjänsten kommer att få ta del av förundersökningens sammantagna bedömning när denna är klar.

Britt Argårds och åklagaren går igenom det material som finns på eftermiddagen och beslutar att kalla in Karins pappa på förhör 26/8. Han har tidigare kommit till polishuset idag för ett kortare samtal med Britt Argårds.

I den situationen som råder bedömer vi att Karin bör omhändertagas för att vi ska kunna tillgodose hennes skydd. Karin är färdigbehandlad medicinsk, men polisutredningen kan i detta skede inte ge klarhet i vad som hänt samtidigt som föräldrarnas berättelse ifrågasatts.

Huvudregeln är att socialtjänstens insatser beträffande barn skall ske i samråd med föräldrarna. Detta gäller även om ett ingripande enligt LVU aktualiseras. Anser nämnden att ett barn behöver skiljas från föräldrarna för vidare utredning eller för att bereda barnet skydd skall nämnden undersöka om föräldrarna frivilligt går med på att barnet placeras utanför hemmet (se bl.a. JO:s ämbetsberättelse 1986/87 s. 145). Den omständigheten att vårdnadshavarna samtycker till att barnet bereds sådan vård utesluter inte alltid en tillämpning av LVU. Om vårdnadshavarna inte kan antas godkänna den planerade vården i dess helhet eller kan antas ingripa i denna kan vård enligt LVU beslutas trots att vårdnadshavarna har samtyckt till en placering (se socialutskottets betänkande 1979/80:44 s. 100).

Lars A. anhölls och häktades samma dag som kommunalnämnden omhändertog Karin. Det fanns därför inte någon risk för att Lars A. skulle kunna förgripa sig mot Karin under de närmaste dagarna. Såvitt framgår av utredningen misstänkte inte nämnden att Birgit A. skulle ha skadat Karin. Behovet att omgående placera Karin utanför hemmet måste därför främst ha motiverats av risken för att utredningen skulle försvåras om Karin bodde hemma. Den risken hade sannolikt kunnat undvikas genom en frivillig placering av Karin. Nämnden borde därför ha frågat Lars och Birgit A. om de samtyckte till att Karin under utredningstiden placerades utanför hemmet.

Placeringen av Karin på Rosenbergshemmet måste rimligen ha inneburit en stor påfrestning för henne. Det ligger i sakens natur att det hade varit bäst om hon hade placerats i en miljö som hon kände till. Nämnden synes inte ha undersökt om det hade varit möjligt att placera Karin hos någon bekant till familjen och som kunde skydda Karin mot påtryckningar.

Beträffande omhändertagandebeslutet vill jag tillägga följande.

Beslutet att omedelbart omhänderta Karin grundades på att förhållandena i Karins hem ansågs utgöra en påtaglig risk för hennes hälsa och utveckling. Som framgår av 6 § LVU är det för ett beslut om omhändertagande tillräckligt att det finns sannolika skäl för att den unge behöver beredas vård enligt LVU. Härutöver fordras även att 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. Av nämndens beslut framgår inte vilken eller vilka av dessa

särskilda förhållanden som förelåg. Beslutet har därför inte motiverats på ett fullständigt sätt. Det bör i sammanhanget anmärkas att länsrätten i sitt beslut att fastställa omhändertagandet lämnade en fullständig motivering. 1998/99:JO1

Ett beslut att omhänderta ett barn skall som regel underställas länsrätten senast dagen efter beslutet. I denna del kan jag hänvisa till bl.a. JO:s ämbetsberättelse 1994/95 s. 357. Skäl för att nämnden i Karins fall dröjt fem dagar med underställningen har inte förelegat.

Jag utgår från att nämnden i framtida fall beaktar vad jag anfört rörande nämndens skyldighet att motivera beslut och att utan dröjsmål underställa länsrätten beslut om omhändertagande enligt 6 § LVU.

Nämndens utredning angående Karins skada

Socialnämnden skall genom en s.k. barnavårdsutredning försöka klarlägga om det är påkallat med någon åtgärd beträffande barnet från nämndens sida. Nämnden skall under utredningen iaktta saklighet och opartiskhet. Några närmare författningsregler om hur utredningen skall bedrivas finns inte. Till vägledning för socialtjänstens ärendehandläggning har Socialstyrelsen utfärdat allmänna råd.

En utredning inom socialtjänsten angående icke erkända sexuella övergrepp mot barn ställer stora krav på handläggaren. Om ett övergrepp har ägt rum inom en familj är det svårt för en utomstående att få insyn i barnets förhållanden. Förutom att inhämta uppgifter från den unge och personer som står den unge nära blir det en viktig uppgift för den som handlägger utredningen att nära samverka med andra myndigheter som genom sin särskilda sakkunskap kan bidra till att bringa klarhet i saken.

Någon lagstadgad skyldighet för socialnämnden att göra en polisanmälan vid misstanke om sexuella övergrepp mot ett barn föreligger inte. Med utgångspunkt från socialtjänstens skyldighet att värna om ett barns säkerhet och trygghet får det dock i allmänhet anses åligga socialnämnden att snarast polisanmäla misstänkta övergrepp mot barn.

Ett viktigt skäl att göra polisanmälan när man misstänker övergrepp är att man därigenom kan bidra till att skydda barnet och eventuellt också andra barn från ytterligare brott av gärningsmannen. Ett annat skäl är att man i regel först genom en polisanmälan kan få till stånd en tillförlitlig utredning angående brottet. En sådan utredning kan många gånger vara en nödvändig förutsättning för att man skall kunna ta ställning till om misstankarna motiverar åtgärder till skydd och hjälp för barnet. Det ligger också i den misstänktes intresse att utredningen sköts professionellt, dvs. av de myndigheter som har till uppgift att utreda och beivra brott.

I många kommuner finns s.k. samrådsgrupper med representanter från i första hand socialtjänst, barnpsykiatri och polis. I dessa grupper kan frågor angående misstänkta övergrepp mot barn diskuteras. Det finns stora fördelar med samrådsgrupperna (jfr Socialstyrelsens allmänna råd 1991:3, Sexuella övergrepp mot barn, s. 63). Det måste dock framhållas att de myndigheter som medverkar i samrådsgrupperna har olika uppgifter. Att en företrädare för socialtjänsten deltar i samrådet fråntar inte socialnämnden ansvaret för att ärendet hos nämnden handläggs enligt de regler som gäller för social-

nämndens verksamhet. I denna del kan jag hänvisa till bl.a. Socialstyrelsens allmänna råd 1991:3 s. 60, JO:s ämbetsberättelse 1996/97 s. 258 f. och JO:s beslut den 9 september 1996, dnr 606-1995.

Till grund för nämndens beslut den 20 oktober 1994 att hos länsrätten ansöka om att Karin skulle beredas vård enligt LVU låg en utredning daterad den 12 oktober 1994 som hade sammanställts av Margareta Johansson. Under rubriken Förslag till beslut anförde hon bl.a. följande.

Karin har fortsatt uppgivit att Laban skadat henne men inte givit någon berättelse runt detta som anses ge en klar bild av skeendet. Hon har också enligt psykologutlåtandet lämnat motstridiga uppgifter i mötet med Boel Seldén (barnpsykolog), vilket medför att man där i en sammanfattande bedömning ser det rimligt att sätta tilltro till Karins besked att Laban ej gjort henne illa då man inte heller funnit belägg för trauma i samband med hund.

Föräldrarna är kritiska till ovanstående. Bedömer att de kunnat prata med Karin om Laban så att hon förstått att han blivit sjuk och att varken han eller någon annan kunde rå för vad som hände.

Fadern säger också att han tolkar de videoförhör han sett med Karin som att hon säger det hon vet.

I kontakt med åklagare Magnus Oskarsson uppger denne att man med stöd av veterinärutlåtande helt utesluter hunden som "förövare".

Kommundelsnämnden måste i detta läge värdera trovärdigheten i de uppgifter som lämnas och i anslutning till detta ta ställning till Karins behov av skydd och vård.

Familjens sociala situation är belyst i övervägande positiva uppgifter i de intervjuer som föreligger. Rapporten från Rosenberg, som föräldrarna uttryckt stark kritik emot, innehåller uppgifter som antyder en dålig självkänsla hos Karin. Som utredare är det ändå inte sammanlagt något anmärkningsvärt med de uppgifter som lämnas. De skulle i sig inte ge anledning till "åtgärder" från socialtjänstens sida. Separationen från "normala" förhållanden påverkar naturligtvis Karins uppträdande.

Det barnpsykiatriska yttrandets allmänna bedömning av Karin framhåller också att hon är en normalt utvecklad 8-åring utan tecken på personlighetsstörning.

Problematiken centrerar sig helt kring det övergrepp som Karin har utsatts för i sitt hem.

Skadorna beskrivs av dr Lindqvist som "grymt och kraftigt våld". Polis- och åklagarmyndighet har en samlad bedömning efter expertutlåtande, där man avfärdar hunden Laban som "förövare". I detta material ingår också yttrande från barnpsykiatriska kliniken.

Fadern har suttit häktad som misstänkt för sexuellt utnyttjande men är satt på fri fot. Förundersökning pågår.

Undertecknad anser att det är sannolikt att föräldrarna brustit i omsorg då Karin kommit till allvarlig skada på ett sätt som idag saknar en sannolik förklaring från deras sida.

Den barnpsykiatriska utredningen har inte kunnat slutföras till kommun- dels- nämndens sammanträde men undertecknad har vid muntlig under- handskontakt fått stöd i att Karins skydd bör prioriteras.

Barnpsykiatriska utredningen beräknas ta ytterligare några veckor. Vid eventuell länsrättsförhandling kommer barnpsykiatriska kliniken personal att kallas för muntlig redovisning.

Den vårdplan som förutsätts följa en ansökan till länsrätten kommer under rådande omständigheter att vara något ofullständig pga att barnpsykiatriska kliniken yttrande ej föreligger.

Nämnden motiverade inte närmare sitt beslut den 20 oktober 1994 att ansöka om att Karin skulle beredas vård enligt LVU. Såvitt jag förstått ställde sig

nämnden i princip bakom vad Margareta Johansson anfört i sin utredning. 1998/99:JO1
 Avgörande för beslutet förefaller ha varit att nämnden inte ansåg att det var sannolikt att Laban hade vållat Karins skada. Det är dock svårt att utifrån utredningen avgöra vilka närmare överväganden som nämnden gjort i denna del. Rent allmänt kan sägas att utredningen i bedömningsdelen är rörig.

Bo Lindquist och Lennart Rammer hade uttalat sig rörande frågan om Karins skador i och för sig hade kunnat vållas av en hund. Såvitt jag har förstått har nämnden inte ansett att det redan på grund av läkarnas utlåtanden gått att utesluta att en hund hade varit förövaren. Vid detta förhållande måste Karins uppgifter om händelsen liksom de sakkunnigas uppfattningar om en hund kan bete sig på det sätt som Karin beskrivit ha varit av särskilt intresse. Det finns därför skäl att närmare granska hur nämnden utrett och bedömt dessa frågor.

Jag kommer först att beröra hur nämnden har utrett och bedömt Karins uppgifter om vad som hade förevarit. Därefter tar jag upp nämndens ansvar för utredningen angående frågan om Laban hade kunnat orsaka Karins skada. Avslutningsvis tar jag upp vissa övriga frågor.

Karins uppgifter

Nämndens utredare har inte talat med Karin om händelsen. Handläggaren har i stället tagit del av polisens förhör med Karin och de uppgifter som BUP lämnat om sina samtal med Karin.

Det första polisförhöret med Karin ägde rum den 24 augusti. Vid det förhållandevis långa och ingående förhöret berättade Karin bl.a. om vad Laban hade gjort, var hon hade befunnit sig vid skadetillfället och vilka som då hade varit hemma. De uppgifter som hon lämnade rörande händelsen har Karin i allt väsentligt vidhållit vid senare förhör och samtal.

Om man utgår från Karins uppgifter vid polisförhöret den 24 augusti har det inte funnits något skäl att bereda Karin vård enligt LVU. Nämnden har emellertid inte satt tilltro till Karins uppgifter. Nämnden synes ha utgått från ett utlåtande som överläkaren Ingegerd Skogström och psykologen Boel Seldén vid BUP avgett till Örebro tingsrätt. Vid BUP:s samtal med Karin hade Karin upprepat att Laban angripit henne men vid flera tillfällen även sagt att Laban *inte skulle ha gjort henne illa*. I BUP:s utlåtande anfördes bl.a. följande.

Den sammanfattande bedömningen är att det är rimligt sätta tilltro till Karins besked att Laban ej gjort henne illa. För denna tilltro talar också att hon pratar om och möter hundar positivt samt berättar om Laban utan rädsla samt att det inte i hennes symbolik finns belägg för trauma i samband med hund.

Socialstyrelsen har uttalat kritik mot Ingegerd Skogström och Boel Seldén för utlåtandet till Örebro tingsrätt. Enligt Socialstyrelsens uppfattning har utlåtandet inte uppfyllt de krav som gäller vid utfärdande av intyg i yrkesverksamhet inom hälso- och sjukvården.

Karin har under ärendets handläggning vidhållit att det var Laban som orsakat hennes skada. Den omständigheten förnekade inte heller Karin vid BUP:s samtal med henne. Hon hade dock vid samtalen även sagt att Laban

inte hade gjort henne illa. BUP synes inte närmare ha frågat Karin vad hon menade härmed. Vid ett polisförhör den 20 september uppgav Karin att hon menat att Laban inte hade bitit henne. Eftersom nämnden enligt remissyttrandet löpande följt polisutredningen utgår jag från att nämndens handläggare har haft kännedom om vad Karin berättat vid det förhöret.

Socialstyrelsen har i sitt yttrande anfört att det finns brister i BUP:s utlåtande angående Karins trovärdighet. Styrelsen pekar därvid på att utredarna inte beaktat olika möjliga alternativ till Karins utsagor och att utredarna har haft vissa uppfattningar om händelsen som kommit att påverka bedömningen.

En socialnämnd har givetvis stor anledning att följa ett utlåtande som en läkare utfärdat angående en medicinsk fråga. Likaså bör socialnämnden ofta kunna förlita sig på den barnpsykiatriska expertis som BUP representerar och följaktligen kunna ansluta sig till en uppfattning om t.ex. ett barns vårdbehov som kommer till uttryck i en BUP-utredning. Det sagda innebär dock inte att nämnden därvid befrias från ett eget ansvar när det gäller expertutlåtandets tillförlitlighet. Innehållet i BUP:s utlåtande rörande Karins trovärdighet måste enligt min mening för var och en som tagit del av det och utredningen i övrigt ha gett upphov till frågetecken. Enligt remissvaret har nämnden gjort samma bedömning som BUP när det gällde Karins trovärdighet. Avsaknaden av en diskussion om saken i nämndens utredning kan lätt leda till misstanken att nämnden okritiskt har godtagit BUP:s ståndpunkt.

Karins berättelse har inte redovisats i nämndens utredning. Såvitt framgår av nämndens remissyttrande har inte heller nämndens ledamöter tagit del av de utskrivna eller videospelade polisförhören med Karin i samband med att nämnden beslutade om att ansöka om vård enligt LVU. Med hänsyn till den centrala betydelse som Karins uppgifter har haft måste det därför ha varit en nästan omöjlig uppgift för nämndens ledamöter att bilda sig en egen uppfattning om hur Karins uppgifter borde bedömas.

Sakkunnigutredningen

En viktig fråga för nämnden att avgöra var om och under vilka förhållanden en hund har kunnat bete sig på det sätt som Karin beskrivit. I denna fråga har det förelegat utlåtanden från flera sakkunniga.

Enligt nämndens utredning hade åklagaren uppgett att ”... man med stöd av veterinärutlåtande helt utesluter hunden som ’föröware’ ...”.

När nämnden beslutade att ansöka om vård enligt LVU hade den tillgång till ett intyg som hade utfärdats av veterinären Ulla Björhammar vid Djursjukhuset i Örebro. Hon hänvisade till en kontakt med docenten Catharina Linde Forsberg. Nämnden hade även tillgång till ett utlåtande av denne. Härutöver hade Erik Wilsson vid hundskolan i Sollefteå uttalat sig. De uttryckte samtliga tvivel om Karins version.

Vid länsrättens förhandling förelåg ytterligare utredning av sakkunniga. Vid länsrättens förhandling hördes professorn Tommy Radesäter, zoologiska institutionen vid Stockholms universitet, och fil. kand. Kerstin Malm, Lantbruksuniversitetet i Skara. Skriftliga utlåtanden av hundkonsulten Kina Molitor och statsagronomen Per-Erik Sundgren förelåg. I kammarrätten

åberopades även utlåtanden från hundpsykologen Anders Hallgren och 1998/99:JO1
 professorn Per Jensen.

Den samlade bild av den sakkunnigutredning som förebringades i läns- och kammarrätten är inte lika entydig som den som gavs av de utlåtanden som nämnden utgick från när den beslutade om att ansöka om vård enligt LVU. Det finns inte skäl att här närmare gå in på de olika uppgifter som framfördes av de sakkunniga. Däremot kan konstateras att svaret på frågan huruvida en hund skulle ha kunnat vålla Karins skador uppenbarligen är mer belyst i den utredning som åberopades inför domstolarna än i nämndens utredning.

Naturligtvis hade det med hänsyn till nämndens skyldigheter att från alla tänkbara aspekter bevaka Karins intressen varit önskvärt att underlaget breddades redan som förberedelse till ansökan om vård. Jag kan konstatera att ett bredare sakkunnigunderlag hade kunnat tas fram. Tvärt emot nämndens uppfattning vill jag understryka vikten av att en socialnämnd alltid kritiskt granskar all den utredning som nämnden får ta del av. Detta är självfallet av särskild vikt i ett ärende som gäller ett tvångsingripande. Att nämnden har godtagit polisens/åklagarens slutsats av veterinärutlåtandena utan att göra en egen bedömning av dessa är självfallet inte tillfredsställande.

Vissa övriga frågor rörande nämndens utredning

Det finns även andra frågor som man skulle önska att nämnden hade resonerat kring i utredningen. Jag avser då bl.a. Karins rivmärken och "rekonstruktionen". Inte heller berörs värdet av Karins syster Evas uppgifter, som gav ett betydande stöd för Karins version av händelsen.

Beträffande Margareta Johanssons utredning vill jag tillägga följande.

I utredningen anges under rubriken Förslag till beslut Bo Lindquists beskrivning av skadorna som "grymt och kraftigt våld".

Någon liknande beskrivning finns inte i Lennart Rammers utlåtanden. Citatet ur Bo Lindquists utlåtande är delvis ryckt ur sitt sammanhang. Värdet av att återge det kan ifrågasättas. Det hade måhända varit av större värde att i själva utredningen närmare ange vad han observerat vid sin undersökning. Återgivandet av uttalandet har närmast karaktären av en argumentation som inte har hört hemma i nämndens utredning. Åtminstone utifrån Lars och Birgit A:s perspektiv måste valet av uppgifter ur läkarutlåtandena ha varit ägnad att ifrågasätta utredningens objektivitet.

Utredningen innehåller ett felaktigt påstående om förutsättningarna för att bereda någon vård enligt LVU. I utredningen sägs nämligen att det "I LVU § 2 talas om att vård skall ges om det finns sannolika skäl för att ett barn i sitt hem riskerar att skadas i sin hälsa och utveckling". Enligt 6 § LVU kan ett beslut om omedelbart omhändertagande fattas om det är sannolikt att ett barn behöver beredas vård enligt LVU. Ett beslut om vård kan dock inte fattas enbart på grund av att det är sannolikt att sådan vård behövs. Nämnden har i sitt yttrande anfört att nämnden inte varit okunnig om vilka förutsättningarna är för att bereda någon vård enligt LVU. Jag har därför inte funnit skäl att ytterligare uppehålla mig vid saken.

Umgänget

1998/99:JO1

Allmänt

När någon vårdas enligt LVU har socialnämnden ett ansvar för barnets behov av umgänge med föräldrar eller andra som har vårdnaden om honom så långt möjligt tillgodoses. Om det är nödvändigt med hänsyn till ändamålet med vården enligt LVU får socialnämnden enligt 14 § LVU besluta om en reglering av umgänget.

Ett beslut att reglera en förälders umgänge med barnet förutsätter att åtgärden är erforderlig med hänsyn till ändamålet med vården. Bestämelsen om inskränkningar i umgänget skall tillämpas restriktivt. Nämnden har även möjlighet att föreskriva att en förälder får träffa barnet endast i närvaro av en tredje person, t.ex. en tjänsteman från socialförvaltningen eller det hem där barnet vistas. När nämnden beslutar att reglera umgänget bör nämnden sträva efter att inskränkningen av en förälders umgänge minimeras.

Lars A:s umgänge med Karin

Mot bakgrund av vad jag inledningsvis har anfört rörande JO:s uppgift uttalar jag mig inte om nämndens beslut att inskränka Lars A:s umgänge med Karin. Jag har dock funnit skäl att något beröra handläggningen av umgängesfrågan i samband med att Lars A. frigavs från häktet.

Den 30 september 1994 beslutade åklagaren att försätta Lars A. på fri fot. Nämnden beslutade då att Lars A. skulle få träffa sin dotter. Ett par dagar senare, den 4 oktober, upplyste Britt Argårds att polisutredningen alltjämt pågick. Nämnden beslutade (delegationsbeslut) därefter att på nytt införa besöksförbud för Lars A.

Det nu berörda tillfället är ett exempel på när nämnden inom kort tid ändrat sin inställning till umgänget. Nämnden har som förklaring till de "tvåra kasten" i umgängesfrågan hänvisat till de synpunkter som under hand framförts från BUP och polisen/åklagaren. Nämnden har i sitt yttrande inte gått in på det aktuella beslutet. Innehållet i en skrivelse från Margareta Johansson till kommundelsnämnden den 7 oktober 1994 ger dock anledning anta att det tidigare beslutet att tillåta umgänge ändrades därför att Britt Argårds upplyste att misstankar alltjämt förelåg om att Lars A. hade förgripit sig mot Karin. I skrivelsen till nämnden anfördes bl.a. att misstankar mot fadern kvarstod och att polisutredningen ej var slutförd. Eftersom polisutredningen inte var avslutad bedömde handläggaren att man genom ett eventuellt umgänge kunde utsätta Karin för psykiska påfrestningar.

Om nämndens beslut att umgänget mellan Lars A. och Karin skulle upphöra i sak var välgrundat finns det anledning att ifrågasätta hur nämnden ett par dagar tidigare ansåg att umgänget borde tillåtas.

Nämndens handläggning ger intryck av inkonsekvens och att beslut har fattats utan att det har funnits ett tillfredsställande underlag för att kunna bedöma frågorna. Jag vill framhålla vikten av att det finns en ordentlig utredning rörande de frågor som nämnden (eller dess handläggare) skall ta ställning till innan ett beslut fattas.

Moderns umgänge med Karin

1998/99:JO1

Liksom när det gäller faderns umgänge med Karin gör jag inte heller något uttalande när det gäller nämndens bedömning av behovet att reglera Birgit A:s kontakt med Karin. Däremot finns det anledning att något beröra vad som föregick nämndens beslut (delegationsbeslut) den 2 september 1994 att förbjuda allt umgänge mellan Birgit A. och Karin.

Karin vistades på Rosenbergs hemmet. Den 30 augusti informerade Margerata Johansson hemmet om att Karin fick träffa modern och sina syskon. Den 31 augusti talade Margareta Johansson med Karin Eriksson som arbetade vid Rosenberg. Karin Eriksson uppgav att Birgit A. besökt Karin vid ett par tillfällen. Enligt journalen uppgav Karin Eriksson även följande.

Vid första besöket hade Birgit stängt in sig med Karin på Karins rum. Hon sa att hon missuppfattat personalen och trott att hon inte längre behövde ha sällskap vid besök. Sa dock att hon visste om att detta gällt förut och är nu införstådd med vad som gäller.

Med anledning av detta beslutade Margareta Johansson ett par dagar senare, den 2 september, att Karin "... tills vidare inte får umgås med föräldrar eller andra anhöriga under vistelsen på barnhemmet (14 § punkt 1 LVU)". Beslutet synes ha föranletts av vad Karin Eriksson upplyste vid samtalet den 31 augusti och risken för att Karin vid eventuellt umgänge skulle kunna utsättas för påtryckningar. I journalen antecknades följande.

U.t. är idag i kontakt med Britt Argårds.

Från åklagaren framförs att man ser det viktigt att Karin inte utsätts för övertalningar eller behöver diskutera den aktuella händelsen med sina anhöriga. Man anser att det åtminstone under några dagar vore bra om hon inte har umgänge med föräldrar eller andra anhöriga.

Då uppgifter från barnhemmet framkommit att Birgit haft samtal med Karin enskilt, trots överenskommelse, bedömer jag att det föreligger risk för att Karin utsätts för påtryckningar under pågående utredning och att det kan vara till skada för henne.

Jag beslutar därför att hon tills vidare inte får umgås med föräldrar eller andra anhöriga under vistelsen på barnhemmet (14 § punkt 1 LVU). Jag meddelar detta beslut till Birgit A. Kommer att lämna besvärshänvisning. Som anges i 41 § LVU, får beslutet överklagas hos länsrätten.

I detta sammanhang är en journalanteckning från den 5 september 1994 av intresse. Birgit A. uppgav då vid samtal med Margareta Johansson följande.

Birgit är också fundersam till Rosenberg. Vid sitt första besök där fann hon endast en personal tillgänglig och den personalen hade inte varit informerad om att Birgit inte fick vara ensam med Karin. Hon hade istället uppmanat Birgit och Karin att gå in på Karins rum för att vara ifred, då ett av de andra barnen varit mycket kontaktsökande och inte lämnat Karin och Birgit tid för sig själva.

Den här personalen hade t.o.m. stängt dörren om Karin och Birgit. Birgit trodde att bestämmelserna om att hon skulle ha sällskap när hon träffade Karin hade upphävts.

Margareta Johansson borde ha upplyst Birgit A. om Karin Erikssons uppgifter och även gett Birgit A. möjlighet att ge sin version av vad som hade förevarit innan hon beslutade att inskränka umgänget. Det är en grundläggande

förvaltningsrättslig princip att den som berörs av ett beslut skall ges tillfälle att yttra sig. 1998/99:JO1

Det framstår som märkligt att nämnden beslutat att hindra umgänge mellan modern och Karin först efter det att Margareta Johansson talat med polisen. Nämnden borde i ett tidigare skede ha klarlagt huruvida nämndens utredning skulle kunna påverkas av om modern fick träffa sin dotter.

I journalanteckningen talas om en överenskommelse rörande umgänget som handläggaren hade träffat med Birgit A. Den finns inte dokumenterad i journalen. Jag har inte heller funnit att den finns dokumenterad på något annat sätt. En överenskommelse av förevarande slag är viktig och uppgift om den borde ha förts in i journalen.

Karins kontakt med andra närstående än föräldrarna

Beslutet att inskränka Karins kontakt med sin familj har inte begränsats till föräldrarna utan har kommit att omfatta Karins alla anhöriga.

14 § LVU ger nämnden rätt att reglera föräldrarnas och eventuella andra vårdnadshavares umgänge med den som vårdas enligt LVU. Genom att den unge omhändertas enligt 6 § LVU inträder nämnden i föräldrarnas ställe. Nämnden bestämmer efter ett omedelbart omhändertagande om barnets personliga förhållanden (11 § LVU). Av denna allmänna befogenhet att bestämma om barnets förhållanden följer att nämnden även kan besluta om alla besök o.d. hos den unge. Ett sådant beslut kan till skillnad från ett beslut att reglera föräldrarnas umgänge inte överklagas genom förvaltningsbesvär. Det är därför viktigt att nämnden noga överväger en sådan inskränkning i barnets kontakt med familjen (se härom bl.a. JO:s ämbetsberättelse 1995/96 s. 291).

Nämnden har i sitt yttrande redogjort för de överväganden som legat bakom beslutet att reglera bl.a. Karins kontakt med sina syskon. Jag har inte funnit att det finns tillräckliga skäl för mig att göra något uttalande i saken. Under nästa avsnitt berör jag dock nämndens beslut den 12 september att tillåta Karin att träffa sina syskon men att senare under dagen på nytt hindra sådan kontakt.

Karins kontakt med sin tidigare dagmamma

Enligt en journalanteckning den 7 september ansåg nämnden att Karins tidigare dagmamma varit så ”involverad” i familjen att hon inte borde få träffa Karin under utredningstiden. I ett brev som kom till kommundelsförvaltningen den 9 september frågade Karins biträde om saken. Margareta Johansson kontaktade då Britt Argårds vid polisen som förklarade att det från deras sida inte förelåg något hinder mot att dagmammans fick träffa Karin. Margareta Johansson beslutade då att upphäva dagmammans förbud att träffa Karin. Den 12 september frågade Birgit A. om inte även Eva och Peter kunde få träffa Karin. Efter att ha talat med Boel Seldén vid BUP meddelade Margareta Johansson Birgit A. att även syskonen kunde få träffa Karin.

På eftermiddagen ringde Ingegerd Skogström vid BUP till Margareta Johansson. Enligt en journalanteckning sade hon att man i ”... samrådet inte

fann lämpligt att Karin de närmaste dagarna hade umgänge med sina närmaste, inkl dagmamma och syskon. Anledningen var att Karin haft besök av dagmammans under helgen och att personalen på Rosenberg upplevt att hon verkar ha reagerat negativt på detta och blivit stingslig och orolig.” Margareta Johansson talade även med Boel Seldén som framhöll att det var viktigt att Karin skulle få stå utan påverkan från sina närmaste.

1998/99:JO1

Såvitt framgår av utredningen synes Margareta Johansson därefter ha ändrat sin inställning rörande Karins umgänge med dagmammans. I en skrivelse till nämnden den 12 september anförde hon följande rörande telefonsamtalet med Boel Seldén och Ingegerd Skogström.

Man önskar att Karin inte ska ta emot några besök under den nu aktuella utredningstiden. Karin tog emot besök av dagmammans vid ett par tillfällen under helgen och personalen upplevde att hon inte mätte bra av detta.

Man framhåller att det nu är ett viktigt skede i utredningen och att det är viktigt att Karin inte blir störd.

Undertecknad har redan hunnit meddela Birgit A. att dagmamma och syskon får gå på besök.

Jag ringer och underrättar Birgit A. om samtalet från barnpsykiatriska kliniken. Hon blir upprörd över att vi ändrar beskedet och är mycket kritisk till att undertecknad inte tar självständiga beslut. Jag säger att vi i ärenden av det här slaget ser det som väsentligt att samråda vad gäller handläggningen.

Britt Argårds och Boel Seldén ändrade uppfattning om umgänget. Detta kan självfallet inte Margareta Johansson lastas för. Däremot framstår det som uppenbart att de uppgifter som Ingegerd Skogström framförde om att Karin blivit ”stingslig” efter dagmammans besök inte var sådana att det fanns skäl för nämnden att motsätta sig att dagmammans fick fortsätta att träffa Karin. Att nämndens ändrade inställning åtminstone delvis grundats på andrahandsuppgifter är inte tillfredsställande. Margareta Johansson borde självfallet ha kontaktat Rosenbergshemmet för att klarlägga saken.

Det förekommer att bl.a. polisen till socialnämnden framför synpunkter på hur umgänget mellan ett barn och en förälder som misstänks för övergrepp mot barnet skall utövas. Huruvida nämnden i ett sådant fall kan reglera föräldrarnas umgänge skall avgöras utifrån bestämmelserna i 14 § LVU. Härvid måste man beakta att regleringen i LVU och de bestämmelser som styr en förundersökning i brottmål i hög grad skiljer sig såvitt gäller uppgifter och arbetssätt. Som jag nyss uttalat bör socialtjänst och polis samarbeta i ärenden som rör misstanke om övergrepp mot barn. Nämnden utgör emellertid inte någon ”förlängd arm” till polisen utan nämnden skall självständigt avgöra t.ex. om det enligt 14 § LVU finns förutsättningar för att reglera en förälders umgänge.

Nämndens handläggning av frågan rörande dagmammans besök hos Karin är inte godtagbar. Beslut har fattats utan tillfredsställande underlag. Det är svårt att av utredningen här dra någon annan slutsats än att polisens och BUP:s bristfälligt redovisade uppfattning blivit avgörande för handläggarens ställningstagande.

Föreskriften att personal vid Rosenberg skulle närvara vid alla besök hos Karin gällde även när Karins skolfröken besökte Karin. En sak skulle ha varit om personal borde vara närvarande i syfte att underlätta Karins läxläsning. Enligt nämndens remissyttrande var detta dock inte den enda förklaringen. Det är dock svårt tro att nämnden på allvar menat att Karins lärarinna skulle försöka att utöva påtryckningar på Karin. Jag har inte funnit skäl att ytterligare utreda vad som förevarit i denna del utan nöjer mig med att konstatera att nämndens handläggning har präglats av en viss tafatthet. Med hänsyn till att Karin under en längre tid har hindrats från att träffa för henne välkända personer är detta allvarligt.

Karins vistelse på Rosenbergshemmet

Det finns utrymme för olika uppfattningar angående flera frågor rörande Karins placering och vistelse på Rosenbergshemmet. Däremot vill jag påpeka att Karin under en längre tid inte bereddes någon skolundervisning, vilket givetvis är otillfredsställande. Lars och Birgit A. framförde i ett brev den 9 oktober sina synpunkter till nämnden i denna del och begärde som en alternativ lösning att Karin skulle få undervisning på Rosenberg. Den 13 oktober 1994 skrev även Karins biträde till nämnden och uttryckte oro över att Karin inte fick någon skolundervisning. Samma dag hade dock handläggaren fört diskussion med skolan rörande möjligheten att ge Karin undervisning på Rosenberg. Med hänsyn till att Karins vistelse på Rosenberg drog ut på tiden borde nämnden självantagit ha vidtagit åtgärder för att lösa skolfrågan tidigare än som nu blev fallet.

Nämndens övervägande rörande behovet av insatser för Karins syskon

En misstanke om ett sexuellt övergrepp mot ett barn föranleder flera frågor rörande behovet av åtgärder beträffande barnets syskon. Beträffande behovet av stöd i krissituationen och vårdinsatser kan jag hänvisa till Socialstyrelsens allmänna råd 1991:3, Sexuella övergrepp mot barn, s. 30 f.

Om socialnämnden misstänker att ett sexuellt övergrepp inom en familj har skett måste nämnden överväga eventuella syskons behov av skydd.

Nämnden antog att Karin i hemmet utsatts för någon form av sexuellt övergrepp. Om nämnden misstänkte att Lars eller Birgit A. på något sätt medverkat till övergreppet borde nämnden ha haft anledning att hysa allvarliga farhågor för även Evas och Peters hälsa och utveckling. Kammarrätten har pekat på detta i sin dom i LVU-målet.

Nämnden har i sitt yttrande inte förmått att närmare ange vilken bedömning som gjordes rörande Eva och Peter. Jag riktar inte någon kritik mot nämnden för att den inte beslutade att omhänderta Eva och Peter enligt 6 § LVU. Däremot borde nämnden, om den misstänkt att Karin utsatts för ett sexuellt övergrepp, ha sett till att frågan om Evas och Peters behov av skydd omgående blev klarlagt. Det har inte funnits någon ursäkt för nämnden att

dröja med en sådan utredning till efter att nämndens vårdansökan beträffande Karin prövats slutligt. 1998/99:JO1

Avslutande synpunkter

När samhället tvångsomhändertar ett barn använder man sig av maktbefogenheter som har till enda syfte att skydda barnet. För ett beslut om tvångsvård måste det föreligga en påtaglig risk för att barnet skall komma till skada på grund av förhållandena i hemmet. Lagstiftningen är avsedd att balansera barnets behov av skydd mot vikten av att inte onödigtvis kunna rycka upp ett barn ur dess naturliga miljö.

När ärendet aktualiserades ansåg nämnden att Karin skulle placeras utanför det egna hemmet. Jag har förståelse för den uppfattningen. Beträffande beslutet att omedelbart omhänderta Karin har jag anlagt vissa synpunkter på den formella hanteringen. Jag har därefter uppehållit mig vid olika frågor rörande nämndens utredning angående orsaken till Karins skada. Däremot har jag inte uttalat mig om nämndens beslut att ansöka om att Karin skulle beredas vård enligt LVU. I denna del vill jag dock anföra följande.

Otvivelaktigt har det varit ett ytterst ovanligt fall som kommunalnämnden haft att pröva. Likväl är det svårt att förstå och acceptera att så litet avseende har fästs vid familjens – i första hand givetvis Karins – redan inledningsvis lämnade uppgifter om vad som hänt. Karins berättelse var så exceptionell att sannolikheten för att hon – en åttaårig flicka – fabulerat måste ha varit liten. Det är därför uppseendeväckande att inte mera intensiva och allsidiga utredningsåtgärder gjordes redan från början. Lika uppseendeväckande är det att kommunalnämnden trots sin dokumenterade uppfattning att det rörde sig om ett sexuellt övergrepp av i första hand fadern inte klargjorde om det förelåg ett behov av att ingripa till skydd för de övriga barnen i familjen. Enligt min mening tyder det på att man från kommunalnämndens sida trots de formella beslut som fattades var mycket osäker på vad som inträffat.

Kommunalnämnden har förlitat sig på polisens/åklagarens och psykologers synpunkter och därmed undvikit att göra självständiga bedömningar. Det är troligen närmast ofrånkomligt att bl.a. den uppfattning som barnpsykiatrisk expertis framför tillmäts stor betydelse i ärenden om sexuella övergrepp. Nämnden måste dock kritiskt granska alla de uppgifter som framkommer under en utredning. I ett så ovanligt ärende som detta kan det även krävas av en socialnämnd att den skaffar sig ett så brett expertunderlag som möjligt. Så har inte skett här.

Med facit i handen och på grundval av utredningen här kan man enligt min mening hävda att Karin och hennes familj har utsatts för en allvarlig kränkning. Ansvaret för ärendets handläggning i stort har vilat på olika myndigheter. Det nödvändiga samarbetet mellan myndigheterna i LVU-frågan synes här ha fått så olyckliga konsekvenser just därför att olika myndigheter har varit inblandade.

LVU lämnar utrymme för de rättstillämpande myndigheterna att självständigt värdera bevisningen i ett ärende. Två olika myndigheter kan därför dra olika slutsatser av samma utredning utan att någon av dem kan sägas ha

fel. JO är återhållsam med att uttala sig om myndigheternas bedömningar i enskilda ärenden. Som regel uttalar sig JO inte heller i frågor som har prövats av domstol. Det finns brister i nämndens utredning angående LVU-frågan. För dessa har jag kritiserat nämnden. Med hänsyn till det nyss anförda och ärendets särpräglade natur har jag dock inte funnit skäl rikta någon formell kritik mot nämnden för att den ansökte om att Karin skulle beredas vård enligt LVU. 1998/99:JO1

Jag har kritiserat kommunalnämndens handläggning av frågor rörande beslut om restriktioner i Karins umgänge med sin familj. Sammantaget är bristerna sådana att kritiken är allvarlig. Nämndens beslutsunderlag har haft brister och det kan ifrågasättas om nämnden ibland överlätit det faktiska beslutsfattandet till andra myndigheter. Karin var under en förhållandevis lång tid avskuren från en naturlig kontakt med sina närmaste. Det finns anledning anta att detta har inneburit allvarligt men för henne. Hur långtgående inskränkningar i ett barns umgänge som en socialnämnd bör besluta om på grund av utredningsskäl kan diskuteras. Utifrån detta och vissa andra ärenden hos JO kan befäras att lagstiftningen om socialnämndernas möjlighet att reglera umgänget ibland har tillämpats på ett sätt som inte har varit avsett. Jag vill uppmärksamma Socialstyrelsen på frågan. Det finns eventuellt skäl för JO att återkomma till saken i ett senare sammanhang.

Fråga om en socialnämnds skyldighet att hålla kontakt med vårdnadshavaren till ett barn som har beretts vård enligt LVU

(Dnr 603-1997)

I en anmälan till JO klagade S. på Sociala distriktsnämnden 1 (numera Stadsdelsnämnden Norrmalm) i Stockholms kommun för dess handläggning av ett ärende rörande hennes dotter Sb., född 1980, som sedan år 1994 vårdats med stöd av 2 § LVU. S. ifrågasatte bl.a. grunden för den aktuella LVU-vården och kritiserade nämnden för brister i hennes umgänge med Sb. samt anförde att nämndens förvaltning inte haft någon kontakt med henne på tre år.

Anmälan remitterades till Stadsdelsnämnden Norrmalm i Stockholms kommun för yttrande. Nämnden anförde i sitt remissvar bl.a. följande.

Anledningen till att varken bashandläggaren eller familjevårdens handläggare tagit kontakt med modern S. är att vi efter noggrann bedömning funnit att en sådan kontakt endast skulle sabotera det umgänge som ändå förekommit mellan mor och dotter sedan domen. Kontakten mellan handläggarna och modern S. var så konfliktfylld att förutsättningar till en fruktbar kontakt ej fanns. Av den anledningen lät vi oss företrädas av ett juridiskt ombud, advokat Margareta Lindh, efter det att S. i december 1994 vänt sig till advokat Lotta Insulander Lind – – –. Med hänsyn till Sb:s ålder har vi funnit det lämpligast att låta henne själv bestämma i vilken takt umgänget skulle kunna ske eller eventuellt utökas. Hon hade tidigare blivit påtvingad olika uppgörelser runt umgänget. Sb. har hela tiden kunnat diskutera sitt förhållande till modern och hur träffarna skulle ske med sin mormor, K., sin terapeut, andra släktingar samt familjevårdens handläggare. Handläggarna har hållit sig underrättade om S:s förhållanden vid besök och kontakt med familjehemmet samt hela tiden följt hur umgänget mellan mor och dotter ser ut.

S. kommenterade remissvaret.

1998/99:JO1

JO tog del av vissa handlingar ur nämndens akt rörande Sb.

I ett beslut den 30 mars 1998 anförde *JO André* följande.

Frågan om grunden för LVU-vården

Enligt 20 § lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän skall JO normalt inte utreda händelser och förhållanden som ligger mer än två år tillbaka i tiden om det inte finns särskilda skäl för det. Av de handlingar S. har skickat med sin anmälan framgår att delar av det som S. vill att JO skall utreda inträffade för mer än två år sedan. Jag anser inte att det finns skäl att utreda vad S. anført i detta avseende. Min granskning av nämndens handläggning av ärendet beträffande Sb. har därför begränsats till tiden 1995–1997.

Det finns inte skäl för mig att anlägga några synpunkter på om Sb. skall vårdas enligt LVU. En förälder som anser att det inte längre föreligger skäl för att hans eller hennes barn skall vara omhändertagen för vård enligt LVU kan hos socialnämnden begära att vården skall upphöra. Nämndens beslut med anledning av en sådan begäran kan överklagas hos domstol.

Nämndens hantering av umgängesfrågan m.m.

En utgångspunkt för nämndens arbete med barn som placeras utanför det egna hemmet är att barnet skall återförenas med föräldrarna. För att detta skall vara möjligt fordras att det under vårdtiden funnits en nära och god kontakt mellan barnet och föräldrarna. En sådan kontakt är som regel viktig för att barnet skall kunna utvecklas väl i familjehemmet. Även i de fall där en återförening ter sig omöjlig eller åtminstone avlägsen är det av vikt att kontakten upprätthålls. Mot bakgrund av det nu anförda har socialnämnden ett ansvar för att den unges behov av umgänge med föräldrarna eller någon annan vårdnadshavare tillgodoses så långt det är möjligt. Vid nämndens ställningstagande i frågan om umgänge skall hänsyn tas till barnets bästa (jfr 1 § SoL i dess lydelse efter första januari 1998, SFS 1997:313). Har barnet nått sådan ålder och mognad att dess åsikt bör beaktas har nämnden självfallet att väga in denna vid sitt ställningstagande i frågan.

I det aktuella fallet har utredningen visat att nämnden den 28 december 1994 med stöd av 14 § LVU förordnat att umgänge mellan S. och Sb. inte skulle äga rum. Denna umgängesbegränsning hävdades av nämnden den 20 december 1995. Vidare framgår att Sb. under en stor del av denna period vägrat träffa sin mor. Frågan om umgängesbegränsning enligt LVU kan prövas av domstol (se 41 § LVU). JO brukar inte till granskning ta upp frågor som kan eller har prövats i sådan ordning. Jag finner inte skäl att i detta ärende frångå denna princip.

Vad gäller umgänget mellan S. och Sb. efter den 20 december 1995 synes detta ha sin grund i någon form av överenskommelse mellan mor och dotter där den senare i stort fått bestämma när umgänget skall äga rum. Umgänge har också i viss utsträckning kommit till stånd. Med hänsyn till vad som

anförts ovan och vad som framkommit i ärendet finner jag inte skäl att rikta kritik mot nämnden i denna delen. 1998/99:JO1

Nämndens kontakter med S.

Nämnden har under de senaste åren i LVU-ärendet inte haft någon kontakt med S. Enligt nämnden har detta berott på att relationen mellan S. och nämndens handläggare varit så konfliktfylld att en direktkontakt inte ansetts fruktbar.

De övergripande reglerna om nämndens vårdansvar i ett LVU-ärende finns i socialtjänstlagen (1980:620). Av 22 § SoL följer att vården bör utformas så att den främjar den enskildes samhörighet med de anhöriga och kontakt med hemmiljön. Enligt 11 § första stycket LVU bestämmer socialnämnden hur vården av den unge skall ordnas och var han skall vistas under vårdtiden. Av samma bestämmelses fjärde stycke framgår att nämnden eller den som nämnden har uppdragit vården åt skall ha uppsikt över den unge och, i den utsträckning det behövs för att genomföra vården, bestämma om hans personliga förhållanden. Av den sist nämnda bestämmelsen följer att nämnden efter ett beslut om vård enligt LVU inträder vid sidan av vårdnadshavarna eller i deras ställe och har samma skyldigheter och befogenheter som tillkommer vårdnadshavarna.

När nämnden tar ställning till frågor avseende den unges personliga förhållanden bör nämnden i enlighet med de principer som skall gälla i vårdarbetet samråda med föräldrarna. Den omständigheten att nämnden tagit över ansvaret för vården av den unge får således inte medföra att föräldrarna fråntas allt inflytande. Föräldrarna liksom den unge själv bör så långt det är möjligt medverka vid vårdens utformning. Det kan naturligtvis finnas fall då förhållandet mellan vårdnadshavare och nämndens handläggare av olika anledningar blivit infekterat och att det därför kan vara förenat med mycket stora svårigheter att nå konstruktiva resultat med en sådan kontakt. I nämndens uppgifter enligt SoL och LVU ligger emellertid en skyldighet att låta vårdnadshavarna vara delaktiga i frågor rörande vården av den unge. Detta gäller oavsett hur relationerna mellan nämndens handläggare och vårdnadshavaren är. Vägrar vårdnadshavarna att medverka i arbetet kring vården eller är i övrigt förhållandet mellan myndigheten och den unges vårdnadshavare ansträngt kan visserligen möjligheterna att samråda på ett fruktbart sätt vara begränsade. Enligt min mening bör dock nämndens handläggare aldrig underlåta att informera vårdnadshavarna om uppkomna frågor kring vården. Vårdnadshavarna skall även beredas möjlighet att framföra sina synpunkter till nämnden.

Enligt min uppfattning måste således nämnden tillse att dess handläggare verkar för att någon form av egen förbindelse med vårdnadshavarna upprätthålls. Att, som nu varit fallet, under flera år underlåta att ta direktkontakt med S. menar jag vara ett felaktigt sätt att arbeta och torde strida mot ovan nämnd lagstiftning. Jag vill i sammanhanget understryka att den information som nämnden kan få genom en egen kontakt med vårdnadshavaren kan vara av betydelse vid bedömning om LVU-vården skall bestå (jfr 9 § LVU).

Om ett beslut om omhändertagande enligt 6 § LVU förfallit 1998/99:JO1
 därför att ansökan om vård inte har gjorts inom föreskriven tid,
 kan ett nytt beslut om omhändertagande inte fattas enbart på
 grund av de omständigheter som det första beslutet grundats på
 (Dnr 4280-1996)

I en anmälan till JO klagade B.M. på Sociala omsorgsnämnden och socialförvaltningen i Orusts kommun för handläggningen av ett barnavårdsärende. Hon ifrågasatte om gällande regler iakttagits då en sjuårig pojke omhändertagits enligt LVU. Hon har särskilt anmärkt på att ett nytt beslut om omedelbart omhändertagande enligt 6 § LVU fattades när fyra veckor förflutit från det första 6 §-beslutet och att modern inte under mellantiden fick hem sonen.

Anmälan remitterades till Sociala omsorgsnämnden i Orust kommun för yttrande. Nämnden återopade som sitt yttrande en tjänsteskrivelse upprättad av avdelningschefen Aune Karlsson, vari anfördes bl.a. följande.

Bakgrund

Ärendet aktualiserades hos sociala omsorgsnämnden, Orust, 1994-09-19 via socialtjänsten i Majorna, Göteborg.

Socialsekreterarna Rose-Marie Borgström och Camilla Blomquist utredde ärendet fram till 1995-01-27. På grund av att utredarna blev hotade av modern vid tre tillfällen förordnades konsulent Birgitta Eriksson (av förvaltningschefen) 1995-01-27 att ombesörja utredningen i ärendet. Att en konsult anlätades grundade sig på det faktum att det inte fanns fler socialsekreterare inom socialtjänsten på Orust som arbetade med barnavårdsärenden.

Omedelbart omhändertagande

Moderns bristande insikt om pojkens behov och därigenom hennes oförmåga och ovilja att samarbeta med olika instanser för att hjälpa sonen samt hotet om att hon eventuellt tänkte flytta utomlands för att få vara ifred, ledde till beslut om omedelbart omhändertagande enligt 6 § LVU, genom ordförandebeslut 1995-02-10. Beslutet fastställdes av länsrätten 1995-02-20.

Barnet placerades 1995-02-10 med beslut om hemlighållande av ort för modern enligt 14 § 2 st LVU. På grund av ett misstag fick modern via länsrätten 1995-02-14 vetskap om var pojken fanns. Socialtjänsten befarade att modern skulle hämta barnet och omplaceringsbeslut fattades av sociala omsorgsnämndens ordförande 1995-02-14 och pojken placerades i ett nytt barnhem. Natten mellan 1995-02-14--15 var barnet hemma hos konsulent Birgitta Eriksson då det nya barnhemmet inte kunde ta emot barnet före 1995-02-15 på grund av platsbrist.

Det omedelbara omhändertagandet upphörde 1995-03-13 på grund av att avdelningschefen på sociala omsorgskontoret missade att översända LVU-ansökan till Länsrätten inom lagstadgad tid.

Beslut om omedelbart omhändertagande

Sociala omsorgsnämnden beslutade på nytt om omedelbart omhändertagande av pojken 1995-03-14 enligt 6 § LVU genom ordförandebeslut, då nya upp-

gifter om pojkens situation framkommit. Underställen till länsrätten gjordes samma dag. Länsrätten fastställde beslutet 1995-03-20. 1998/99:JO1

Sociala omsorgsnämnden ansökte om vård för pojken enligt 1 § 2 st och 2 § LVU hos länsrätten. Länsrätten avlog ansökan 1995-03-28. Sociala omsorgsnämnden informerade modern 1995-03-29 att hon kunde hämta pojken från barnhemmet.

Efter avslag i länsrätten begärde sociala omsorgsnämnden inhibition enligt 29 § Förvaltningslagen. Sociala omsorgsnämnden beslutade 1995-03-28 att överklaga länsrättens dom till kammarrätten och yrkade att kammarrätten med ändring av länsrättens dom skulle bifalla nämndens ansökan om vård enligt LVU. Kammarrätten avlog överklagandet 1995-07-06.

B.M. yttrade sig över vad som anförts i remissvaret. Hon framförde därvid även klagomål i ytterligare ett antal hänseenden mot omsorgsnämnden. Bl.a. anmärkte hon på att modern efter länsrättens dom den 28 augusti 1995 att avslå framställningen om LVU-vård fick vänta till dagen därpå innan hon fick hem sonen.

Med anledning av dessa nya uppgifter inhämtades kompletterande upplysningar från omsorgsförvaltningen. Ärendet remitterades därefter på nytt till Sociala omsorgsnämnden i Orust kommun som bereddes tillfälle att yttra sig över vad som anförts av B.M. i hennes yttrande. Nämnden bereddes också tillfälle att komplettera sitt yttrande i anledning av B.M:s ursprungliga klagomål.

Nämnden har som remissvar översänt dels ett yttrande av nämndens ordförande Gunilla Fransson, dels en granskningsrapport upprättad av sociologen Kerstin Wilhelmsson.

I granskningsrapporten anfördes bl.a. följande.

Efter att ha tagit del av handlingarna gör jag bedömningen att pojken felaktigt fått vara kvar på barnhemmet i ett dygn. Den 28:e mars fick nämnden ta del av länsrättens dom. Ordförande skriver då till kammarrätten att hon beslutar att överklaga ärendet. Hon hänvisar också till att nämnden begärt inhibition. Detta är ej protokollfört. Av handlingarna framgår att dåvarande avdelningschef den 27:e mars själv begärt inhibition efter att han haft telefonkontakt med ordförande och utredare Birgitta Eriksson. Varken ordförande eller avdelningschef har rätt att fatta dessa beslut, de skall beslutas av nämnden i sin helhet (sociala omsorgsnämnden har inget utskott). Först den 30:e mars beslutar nämnden att överklaga länsrättens dom till kammarrätten, SON § 60 nr 1. I protokollet 1995-04-04, mål nr 2488-1995 Rotel 38, meddelar kammarrätten följande beslut:

”Nämnden har inte närmare utvecklat skälen för att nu förordna om att [pojken] skall omedelbart omhändertas. Med hänsyn härtill och till det som i övrigt har förekommit avslår kammarrätten yrkandet om omedelbart omhändertagande.” Kammarrätten har uppfattat – ”Nämnden får anses yrka att kammarrätten förordnar om omedelbart omhändertagande av . . .”. Jag kan inte bedöma om detta görs med anledning av nämndens överklagande den 30:e mars eller på grund av tidigare skrivelser från nämnden, jmf sid 50 i Allmänna råd ”Tillämpning av LVU”.

Ordförande fattar också beslut om flyttningsförbud enligt 24 och 27 §§ LVU. Nämnden konstaterar den 29:e mars att beslutet är felaktigt. Avdelningschefen meddelar modern detta den 29:e mars enligt noteringar i skrivelse sänt till barnhemmet samma dag.

B.M. anför i sin skrivelse att nämnden medvetet undanhållit modern kunskap om att pojken inte var omhändertagen mellan den 10:e och 14:e mars 1995. Jag kan konstatera att dåvarande avdelningschef begick ett allvarligt fel som inte ansökte om vård i rätt tid. Han har inte heller såvitt jag kan för-

stå berättat om sitt misstag. Detta medförde att pojken var placerad utan stöd i lag mellan den 10:e och 14:e mars. Av journalanteckningar framgår att utredaren Birgitta Eriksson den 13:e mars blev uppringd av länsrätten och upplystes om den felaktiga handläggningen. Ordförande fattade därefter nytt beslut om omedelbart omhändertagande på grundval av *nya* uppgifter från barnhemmet som de delger i två rapporter, inte som det sägs av B.M. med anledning av att barnhemmet begär det.

1998/99:JO1

I yttrandet avgivet av nämndens ordförande efter det att hon tagit del av granskningsrapporten anfördes bl.a. följande.

Nämnden konstaterar att flera allvarliga fel begåtts i den formella handläggningen av ärendet. Nämnden skilde därför avdelningschefen från sin tjänst då de fick kunskap om bristen på kompetens och lämplighet.

Brister i dokumentationen har också konstaterats. Nämnden beklagar detta. För att förhindra att misstagen upprepas har nämnden vidtagit kraftfulla åtgärder för att förbättra metoder och rutiner för dokumentation.

B.M. yttrade sig över vad som anfördes i remissvaret och aktualiserade i det sammanhanget ytterligare frågor bl.a. angående nämndens rutiner för dokumentation.

JO tog del av socialförvaltningens akt i ärendet.

I ett beslut den 30 april 1998 anförde *stf JO Ekberg* följande.

Socialtjänstens insatser för barn och ungdomar bygger på frivillighet från de berörda enskildas sida. Under vissa förutsättningar kan dock ett tvångsinsgripande bli aktuellt. Regler härom finns i LVU. Där sägs att sådan vård kan bli aktuell bl.a. om det på grund av misshandel, otillbörligt utnyttjande, brister i omsorgen eller något annat förhållande i hemmet finns en påtaglig risk för att den unges hälsa eller utveckling skadas (2 § LVU).

Beslut om vård enligt LVU fattas av länsrätten efter ansökan av socialnämnden (4 § LVU). Socialnämnden får dock besluta att den som är under 20 år omedelbart skall omhändertas om det är sannolikt att den unge behöver beredas vård med stöd av LVU och rättens beslut inte kan avvaktas bl.a. med hänsyn till risken för den unges hälsa eller utveckling (6 § LVU). Om inte heller nämndens beslut kan avvaktas får nämndens ordförande eller någon annan ledamot som nämnden har förordnat fatta beslut om omhändertagande.

Av 8 § LVU framgår att om länsrätten fastställer ett beslut om omedelbart omhändertagande, socialnämnden inom fyra veckor från den dag då omhändertagandet verkställdes skall ansöka hos länsrätten om att den unge skall beredas vård med stöd av LVU. I 9 § LVU anges att ett omedelbart omhändertagande upphör om ansökan om vård inte har gjorts inom den tid som anges i 8 § och inte heller förlängning av tiden har begärts.

Omsorgsnämnden omhändertog pojken genom ett ordförandebeslut den 10 februari 1995. Omsorgsnämnden skulle följaktligen ha givit in en ansökan om vård enligt LVU senast den 10 mars 1995. Denna regel har till syfte att stärka rättssäkerheten i förfarandet och den ställer ett oavvisligt krav på nämnden att iaktta tidsfristen (prop. 1979/80:1 Del A s. 592). Att nämnden försummat att ge in ansökan i rätt tid är således allvarligt. Förbiseendet har dessutom fått till följd att pojken vistats på barnhemmet i fyra dygn utan att

det funnits någon rättslig grund för placeringen. Även detta inger starka 1998/99:JO1
betänkligheter.

Efter att beslutet om omedelbart omhändertagande hade förfallit den 10 mars 1995 beslöt nämnden den 14 mars genom nämndens ordförande att på nytt omhänderta pojken med stöd av 6 § LVU.

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. Omsorgsnämnden har i sitt remissvar uppgivit att beslutet den 14 mars 1995 grundade sig på nya uppgifter om pojkens situation. Någon närmare redovisning av vad dessa uppgifter avsåg har inte lämnats. Inte heller framgår det av omhändertagandebeslutet eller av anteckningar i nämndens akt på vilka tillkommande omständigheter nämnden grundat sitt beslut. I ett läge där nämnden försummat att göra en framställning om vård enligt LVU i rätt tid är det givetvis viktigt att ett nytt beslut om omedelbart omhändertagande tydligt anger vilka nya förhållanden som kan åberopas för åtgärden. Såsom nämnden hanterat ärendet får man närmast intrycket att nämnden inte varit tillräckligt medveten om detta krav. Jag måste också för egen del uttrycka tveksamhet till om nämnden i realiteten ansåg att det förelåg förutsättningar för ett nytt omhändertagandebeslut.

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 svaret 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.

Vad beträffar omsorgsnämndens agerande i anslutning till länsrättens dom den 28 mars 1995 vill jag anföra följande.

Av länsrättens dom framgår att domen, såvitt avser beslutet att lämna ansökan om vård enligt LVU utan bifall, skulle gälla omedelbart. Vid detta förhållande hade det ålegat omsorgsnämnden att genast underrätta modern om att pojken kunde hämtas från det barnhem där han vistades. Den omständigheten att nämnden avsåg att överklaga länsrättens dom och hos kammarrätten begära inhibition av domen medförde inte rätt för nämnden att underlåta att informera modern om att hon kunde hämta sonen. För att modern skulle hindras att hämta sonen hade det fordrats ett föreliggande beslut av kammarrätten om inhibition. Nämnden kan därför inte undgå kritik för att den förhalade moderns möjligheter att hämta sonen så snart länsrättens dom förelåg.

Avslutningsvis vill jag även peka på de allvarliga brister som förelegat beträffande dokumentationen i ärendet. Enligt 51 § SoL i dess lydelse vid

tidpunkten för det omedelbara omhändertagandet skall allt vad som kommit fram vid en utredning och som har betydelse för ett ärendes avgörande tillvaratas på ett betryggande sätt. Så har inte skett i ärendet, bl.a. saknas journalanteckningar vad avser tiden mellan den 16 mars och den 18 maj 1995. Lagstadgandet har förtydligats efter årsskiftet 1997/98. Jag noterar dock att sociala omsorgsnämnden är väl medveten om dessa brister och att nämnden har vidtagit åtgärder för att förbättra metoder och rutiner för dokumentation.

1998/99:JO1

En 16-årig flicka dödades av en bror och en kusin. Fråga bl.a. om socialtjänsten brustit i sin skyldighet att se till att flickan fick erforderligt skydd

(Dnr 621-1997)

W.A. och hans hustru H.A. hade tillsammans fyra barn, däribland en dotter här kallad Sara, född 1981. Familjen kom till Sverige i början av 1990-talet. Familjen flyttade till Gotland 1993.

Sedan fadern misshandlat Sara i maj 1994 inledde Vårdsnämnd Visby söder en utredning enligt 50 § socialtjänstlagen (1980:620), SoL, avseende behovet av vård enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU, för Sara. I samband därmed omhändertogs Sara enligt 6 § LVU och jourhemsplacerades hos en familj på Gotland. Omhändertagandet upphörde den 1 juni 1994. Någon ansökan om vård enligt LVU gjordes inte. Efter vissa kontakter med familjen avslutades ärendet vid vårdsnämnden i november 1994.

I mars 1995 anmälde en kurator vid Barn- och ungdomspsykiatriska mottagningen (BUP) i Visby till Visby vårdsnämnd att Sara levde under hot från fadern och att Sara vid flera tillfällen hade blivit slagen i hemmet. Anmälan föranledde vårdsnämnden att kontakta föräldrarna som samtyckte till att Sara placerades hos familjen S. på Gotland. Sara vistades hos familjen S. fram till den 23 oktober 1995 då hon familjehemsplacerades hos släktingar i Skellefteå. Placeringen blev stadigvarande genom nämndens beslut den 13 december 1995.

Under 1993 hade W.A. och H.A. skilt sig. Fadern tillerkändes vårdnaden om barnen. Under 1996 väckte modern talan angående vårdnaden om Sara. Den 27 juni 1996 överflyttades vårdnaden av Sara från fadern till modern genom ett interimistiskt beslut av Umeå tingsrätt. Efter diskussioner mellan socialtjänsten och föräldrarna flyttade Sara kort därefter till modern i Umeå och familjehemsplaceringen i Skellefteå upphörde.

I augusti 1996 aktualiserades ett ärende vid Socialnämnden i Umeå kommun angående Sara. Hon jourhemsplacerades på nytt hos familjen S. på Gotland.

I början på december månad 1996 var Sara på tillfälligt besök i Umeå för att genomföra en två veckor lång praoperiod. Vid den tidpunkten förelåg det långt framskridna planer på en stadigvarande familjehemsplacering av Sara hos familjen S.

Den 15 december 1996 dödades Sara av en bror och en kusin. Umeå tingsrätt dömde den 25 mars 1997 de två pojkarna för mord till fängelse i tre år sex månader respektive fyra år. Hovrätten för Övre Norrland fastställde i dom den 26 maj 1997 tingsrättens domslut i överklagade delar.

K.W. kritiserade i en anmälan till JO Visby vårdnämnd i Gotlands kommun för att den inte tillräckligt värnat om Saras intressen och därför ”vidtagit fel åtgärder eller inga åtgärder alls”.

Anmälan remitterades för utredning och yttrande till Visby vårdnämnd. Nämnden förnekade att ärendet handlagts felaktigt och anförde i sitt remissvar bl.a. följande.

Familjen A. aktualiserades hos behandlingsgruppen inom Visby socialdistrikt i december 1993 med anledning av inkommen polisrapport om att Sara snattat i en butik. På grund av upprepade snatterier och relationsproblem inom familjen kom behandlingsgruppen att ha regelbunden kontakt med familjen fram till augusti 1996, då ärendet överlämnades till socialtjänsten i Umeå.

Av utredningen torde framgå den komplicerade sociala problematik som rådde inom familjen och som börjat redan i Irak. Det var relationsproblem mellan makarna, mellan föräldrarna och barnen – för Sara – och med släkten. Den kulturella problematiken har ställt särskilt höga krav på socialtjänstens handläggare. Utredarna har varit väl medvetna om detta. Tolk har anlåtats i stor utsträckning vid kontakterna med familjen och alla handlingar har översatts till hemspråket för att i möjligaste mån eliminera språkliga missförstånd. Utlåtande har inhämtats från barnpsykiatrisk expertis samt har som vägledning använts SOS-rapport 1995:7 Invandrarbarn i familjehem.

De ingående samtalen med föräldrarna och med Sara har präglats av djupgående resonemang kring de konflikter, som uppstått. Faderns hot gentemot dottern och dennas rädsla för fadern och för släktingar kan utan tvekan sägas ha tagits på största allvar. Fadern har i samtal konfronterats med att han flera gånger slagit dottern och att han uttalat hotelser om att hon skulle dö. Han har förklarat hotelserna med att han på grund av dotterns beteende inte kan se henne som sin dotter längre, att han inte vill ha henne tillbaka och menat att hon därför av familjen skulle betraktas som död. Så länge makarna sammanlevde intog modern en relativt passiv hållning och gav klart intryck av att hon delade makens uppfattning om dotterns uppföstran och om vilka åtgärder som borde vidtas.

Sara var en flicka med en oerhört stark önskan att försvenskas och sökte därför ”hjälpare”, som hon lera sig med. Hon ville därför bli placerad i ett svenskt hem, då hon var rädd för att placering i ett släktinghem skulle innebära samma starka kontroll som hon haft i föräldrahemmet. Redan i tidiga tonår var hon starkt utagerande även efter svenska förhållanden.

Sara var i åldern 12–14 år, då socialtjänsten hade att ta ställning till vilka åtgärder som bäst skulle gagna henne. Överväganden gjordes med hänsyn tagen till hennes ålder, kulturella bakgrund, den sociala situationen, hennes beteende även bortsett från hennes invandrarbakgrund. Vidare beaktades föräldrarnas möjligheter att ge henne en trygg uppväxt. Då det inte bedömdes möjligt på grund av risken för våldshandlingar från faderns sida fanns då kvar de två alternativen – antingen placering i ett släktinghem, vilket överensstämde med föräldrarnas önskan, eller i ett svenskt familjehem, vilket i så fall skulle ske mot föräldrarnas vilja. En placering i ett svenskt familjehem skulle bryta kulturmönstret, kontakten med föräldrarna skulle inte kunna normaliseras och en återförening med dem vore så gott som otänkbar med tanke på att det i många kulturer är ett helt okänt begrepp med familjehemsplacering i en främmande familj och för den biologiska familjen förenat med stor skam.

Placering skedde till ett släktinghem (farbroder och hans hustru) – inte främst av den anledningen att det var släktingar utan för att hemmet bedöm-

des lämpligt ur flera aspekter. Noggrann familjehemsutredning gjordes. Farbrodern och hans hustru gav ett positivt intryck, medvetna om att det inte skulle bli en helt lätt uppgift men beredda att efter bästa förmåga ge Sara trygghet så länge hon var i behov av det. Den sammantagna bedömningen var att detta hem uppfyllde erforderliga krav på omsorgsförmåga. De svarade mot föräldrarnas vilja att dottern skulle vara kvar i en miljö med den egna kulturella bakgrunden, samtidigt som de med flera års erfarenhet av den västerländska kulturen kunde visa förståelse för Saras reaktioner. Placeringen föregicks av en provplacering samt upprättades en arbetsplan att gälla inför och under placeringen, innehållande bl a kontakter med skola, socialtjänst, BUP samt stöd till familjen och särskild kontaktperson till Sara.

1998/99:JO1

Som inledningsvis nämndes avslutades ärendet för Gotlands kommuns del i augusti 1996 i samband med att Sara flyttat till modern, som tilldömts vårdnaden om henne.

Med hänvisning till ovanstående anser vårdnämnden att den aktuella anmälan saknar grund. Saras rädsla *har* tagits på fullt allvar och hennes intressen *har* värnats med utgångspunkt från utredarnas kunskap om barns/ungdomars behov av goda och trygga uppväxtbetingelser, även om vissa åtgärder gått flickan emot.

Vid tiden för Saras död var hon placerad i familjehem av socialtjänsten i Umeå kommun. Med hänsyn härtill beslutade JO att på eget initiativ utreda hur socialtjänsten i Umeå kommun hade hanterat ärendet rörande Sara. Socialnämnden i Umeå kommun anförde efter remiss i ett yttrande till JO bl.a. följande.

Umeå socialtjänst öppnade ärendet i början av augusti 1996 och en utredning enligt § 50 socialtjänstlagen inleddes mot bakgrund av att vårdnadshavaren bodde i Umeå, att Sara var försvunnen och att det sannolikt fanns behov av insatser.

Efter att i fem veckor ha varit på rymmen kom Sara 1996-08-14 till familjen S på Gotland, där hon tidigare varit jourhemsplacerad i flera omgångar av Gotlands kommun i först 14 dagar, sedan 3 månader och innan placeringen i Skellefteå i okt. 1995 i 8 månader. En handläggare från Ungdomsgruppen och en från Familjehemsgruppen, Umeå socialtjänst, åkte ner till Gotland 1996-08-29 och träffade handläggare i Gotlands kommun, jourhemsfamiljen, Sara och personal vid Solbergaskolan i Visby.

I Umeå socialtjänsts utredning jämlikt 50 § SoL och vårdplan daterad 1996-11-22 framgår att vår bedömning utifrån handlingarna från Gotland, våra kontakter med Gotlands kommun och med Sara och hennes mamma och jourhemsfamiljen var att Sara var en resursstark flicka, som i många stycken kände sina behov. Saras familj hade haft svårigheter alltsedan ankomsten till Sverige 1991–92. Den känslomässiga stress familjen befunnit sig i hade även påverkat Sara. Alltsedan Sara reagerade mot situationen i hemmet genom att vägra att bo hemma hade Gotlands kommun arbetat för en lösning som inte accepterats av henne. Allt tydde på att Sara därför tog sin framtid i egna händer genom att strategiskt arbeta för att återvända till Gotland, där hon från början sagt att hon ville vara. Av Gotlands kommuns utredning 1995-12-04 framgår att de fäste större vikt vid att Saras placering skulle tillmötesgå föräldrarnas önskemål om anknytning till hennes ursprung och släkt än vid hennes egna önskemål och uttalade farhågor. Handläggarna i Umeå socialtjänst såg fördelar med att Sara skulle få stanna på Gotland, som hon själv ville. Det gav henne lugn och stabilitet och möjlighet att växa. Bedömningen blev att det var riktigt att respektera Sara i hennes strävan att göra det bästa av sin tillvaro under de omständigheter som rådde och att detta skulle göra att relationen till ursprungsfamiljen kunde få en öppning på sikt. Saras mamma såg också fördelarna med att Sara skulle få stanna på Gotland.

Umeå socialnämnd jourhemsplacerade Sara hos makarna S. i augusti 1996 och hon familjehemsplacerades där jml 6 och 22 §§ SoL 1996-11-01.

Familjehemshandläggaren åkte tillsammans med Saras mamma till Gotland 1996-11-19 för att besöka familjehemmet och Sara. Vi träffade också Gotlands kommuns handläggare och på socialkontoret också Saras bror M., som rymt från fadern i Helsingborg och 1996-11-18 kommit till Visby. Mor och dotter träffades för första gången sedan i juli. Återföreningen var positiv och mycket kärleksfull. Saras linjeval till gymnasiet och val av utbildningsort diskuterades och Saras PRAO i Umeå planerades till veckorna 49 och 50 och hon fick lov från skolan vecka 51 för att få stanna hemma hos mamman och syskonen över julen. När vi åkte tillbaka till Umeå följde M. med sin mamma hem i avvaktan på utredning om ev. placering.

1996-11-30 kom Sara till Umeå med bokad återresa till Gotland 1997-01-04. Hon bodde hos mamman och hon hade en god relation till mamman och hennes nye man och med sina småsyskon, men det fungerade inte mellan Sara och M. Utredning pågick beträffande hans placering, ev på behandlingshem. Familjerättsgruppen vid Umeå socialtjänst hade påbörjat vårdnadsutredning efter begäran från tingsrätten och i samråd med Helsingborgs socialnämnd. Saras PRAO hos en fotograf i Umeå fungerade inte tillfredsställande. Hon hade kontakter med kompisar från Skellefteå och upprördes över att hon inte fått tillbaka kläder och personliga tillhörigheter från farbroderns familj. Hennes möbler har socialsekreterare från Umeå hämtat i okt. 1996.

1996-12-05 delgavs Sara och modern Umeå socialnämnds § 50-utredning daterad 1996-11-22 och de samtyckte till vårdplan angående en längre tids placering i familjehem jml §§ 6 och 22 SoL hos makarna S på Gotland.

1996-12-09 informerades ungdomsgruppshandläggaren per telefon av H. och Sara att Sara anmält sin bror och sina kusiner för att de hotat att döda henne, när hon helgen innan varit på dans. De hade stått och väntat på henne utanför danslokalen och uttalat hot mot henne. Sara ringde till polisen, som skjutsade hem henne. 1996-12-10 uppgav Saras mamma i telefon till familjehemshandläggaren att Sara hotats till livet av sin bror och sina kusiner från Skellefteå när de var på samma tillställning i Umeå. H. hade informerat kusinernas släktingar i Skellefteå om att pojkarna gjorde dåliga saker i Umeå för att de skulle hindra dem från att åka till Umeå, men inte velat säga något om hotet mot Sara. P.g.a. allvarlig oro för att Sara skulle utsättas för broderns och kusinernas hot bokades samma dag Saras hemresa till första möjliga återresedag, 1996-12-13. Vi sökte familjen på eftermiddagen i H:s hem, men utan att finna någon hemma. Vid telefonkontakt med familjehemmet och H. sent på kvällen kom vi överens om att Sara måste lämna Umeå och återvända till familjehemmet på Gotland.

1996-12-11 hade familjehemshandläggaren telefonkontakter med Sara och H. och familjehemmet och sammanträffade även med Sara på socialkontoret angående hotet mot henne. Bedömningen var att det var nödvändigt för att skydda henne att hon åkte tillbaka till familjehemmet så snart som möjligt för att sedan få besöka modern igen, när brodern placerats. Sara var förtvivlad. Hon ville stanna hemma hos mamma och syskonen längre och ville inte åka 13/12 och även H. ville ha Sara hemma längre. H. lovade att försöka ordna ny PRAO-plats för Sara på sitt arbete, så att Sara var med henne på dagarna. Det fanns inte några formella grunder för att mot Saras och moderns vilja tvinga Sara att åka från Umeå 13/12 och slutligen kom vi överens om att boka om återresan till 20/12. Telefonkontakter med Sara 1996-12-12 och 1996-12-13 med hennes handledare bekräftade att hon fått PRAO-plats på moderns arbetsplats och därvid planerades hennes PRAO fram till 20/12.

JO hade vid beslutet tillgång till de hos Visby vårdnämnd och Socialnämnden i Umeå kommun upprättade akterna angående Sara. JO tog dessutom del

av Umeå tingsrätts dom den 25 mars 1997 samt Hovrättens för Övre Norrland dom den 26 maj 1997. 1998/99:JO1

I ett beslut den 21 november 1997 anförde *stf JO Ekberg* följande.

Allmänt

Socialnämnden har ett särskilt ansvar för barn och ungdom. Detta kommer till uttryck i bl.a. 12 § socialtjänstlagen (SoL). Där sägs bl.a. att nämnden skall verka för att barn och ungdom växer upp under trygga och goda förhållanden. Nämnden skall i nära samarbete med hemmen sörja för att barn och ungdom som riskerar att utvecklas ogynnsamt får det skydd och stöd som de behöver, och om hänsynen till den unges bästa motiverar det, vård utanför det egna hemmet.

Socialtjänstens insatser för barn och ungdomar bygger på frivillighet från de berörda enskildas sida. Under vissa förutsättningar kan dock ett tvångsinsgripande bli aktuellt. Regler härom finns i lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU). Där sägs att sådan vård kan bli aktuell bl.a. om det på grund av misshandel, otillbörligt utnyttjande, brister i omsorgen eller något annat förhållande i hemmet finns en påtaglig risk för att den unges hälsa eller utveckling skadas (2 § LVU).

Visby vårdnämnds handläggning

Jag vill inledningsvis framhålla att ärendet Sara genom den komplicerade problematik som rådde inom och runt om hennes familj ställt vårdnämnden inför en rad svårlösta frågor. Den utredning som företagits i ärendet hos JO ger enligt min bedömning inte något stöd för anmälarens påstående att nämnden varit passiv. Inte heller har jag funnit att nämnden i något väsentligare avseende vidtagit felaktiga åtgärder. Jag vill redan här understryka att nämnden inte kan lastas för den tragiska utgång som barnavårdsärendet fick genom att Sara bragtes om livet av sina släktingar.

Det finns emellertid några punkter i nämndens handläggning som jag vill ta upp till behandling.

Den första frågan gäller val av familjehem hösten 1995. Som nämnden anför i sitt yttrande hade man i princip att välja mellan ett släktinghem eller ett svenskt familjehem. Hur man skall göra valet när det gäller barn med invandrarbakgrund belyses bl.a. i Socialstyrelsens rapport 1995:7 Invandrarbarn i familjehem och Socialstyrelsens Allmänna råd 1997:15, Tillämpningen av lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga. Av intresse är också artikel 2 i tilläggsprotokoll nr 1 till Europakonventionen, som gäller som svensk lag, där det föreskrivs att samhället skall respektera föräldrars rätt att tillförsäkra sina barn en uppfostran och utbildning som står i överensstämmelse med föräldrarnas religiösa och filosofiska övertygelse. Även JO har berört frågan om placering av invandrarbarn i familjehem (JO:s ämbetsberättelse 1989/90 s. 234). JO har uttalat att valet av familjehem alltid bör ske med utgångspunkten att barnet skall få behålla kontakten med sitt ursprung. När det är fråga om barn av utländsk härkomst är detta oftast av

alldeles särskild betydelse för barnets möjligheter att kunna utvecklas på ett gynnsamt sätt. Detta ställer speciella krav vid valet av familjehem. I första hand bör man sträva efter att placera barnet i ett hem med samma kulturella, etniska och språkliga krets som barnet. Om det inte går att finna ett hem inom den språkliga och kulturella krets som barnet tillhör, måste man försöka finna ett hem som tillåter barnet att vara den det är.

Av vårdnämndens yttrande framgår att nämnden ingående övervägt olika alternativ för placering av Sara, där inte bara släktinghem eller svenskt familjehem diskuterades utan också annat hem som förestods av landsmän till Sara. I vårdnämndens akt angående Sara framkommer att Sara uttalade farhågor för sin säkerhet om hon placerades hos sin farbror och faster i Skellefteå. Vid samtal med företrädare för BUP i Visby som vårdnämnden hade den 25 september 1995 betonades vikten av att ta hänsyn till Saras säkerhet.

I nämndens utredning den 4 december 1995 angående familjehemsplaceringen anfördes bl.a. följande.

I en sista konsultation med BUP 95-09-29 anhöll vi om deras uppfattning om en eventuell placering hos farbrodern och hans hustru. Sara har ju ett mycket tydligt motstånd mot en sådan placering och hade BUP upptäckt några starka kontraindikationer till en placering, t. ex. ett allvarligt självmordshot hos Sara? Här har vi delade uppfattningar om placering hos släkten i Skellefteå. BUP menar att "Saras placering måste i första hand tillgodose behovet av skydd och garanti för en god och gynnsam uppväxt för henne utifrån de värderingar som finns i det svenska demokratiska samhället. De tycker att det är viktigt att man lyssnar till Saras egna synpunkter och respekterar hennes tankar och känslor". Så långt är vi överens.

Det är BUP:s uppfattning att "risken för att Sara skall råka ut för någon grad av våldshandlingar är större i släktens och farbroderns hem i Skellefteå än i ett familjehem en bit därifrån. Med tanke på att konflikter och känslomässiga uppträdanden kan uppstå i hemmet, är risken för spontana handlingar större än om Sara bor i ett familjehem". Man är rädd för eventuella spontana och impulsiva våldshandlingar. Ingen personal från BUP har träffat familjen som Sara skall placeras hos, d.v.s. hennes farbror och dennes hustru.

Återknytning till föräldrar och framför allt modern är viktig, anser BUP, men man tror att detta kan bli svårt. Kontakten mellan modern och pappans släkt är inte den bästa.

Slutligen tror BUP att Saras farbrors familj kunde vara en slags stödfamilj för Sara där hon får vistas på skollov och därigenom bibehålla kontakten med faderns släkt.

Utredarna menar att riskfaktorer alltid finns. Utredarna uppfattar att farbrodern kan skydda flickan mot fysiskt hot och vi menar att placering i en annan irakisk eller svensk familj skulle förmå Sara språket, kulturen och *all* kontakt med familj och släkt. Varken föräldrarna eller släkten skulle acceptera en sådan placering.

Vid sina överväganden stannade nämnden för att trots Saras invändningar placera henne hos farbrodern och fastern i Skellefteå. Polishandräckning fick senare tillgripas för att överföra Sara till familjehemmet. Nämnden har som framgår av remissyttrandet och utredningen i övrigt lagt stor vikt vid att valet av familjehem skulle ske så att Sara skulle kunna behålla kontakten med sin kultur och åtminstone på sikt kunna skapa goda relationer till sin familj. För att en placering av Sara hos farbrodern och fastern skulle kunna komma i

fråga måste nämnden med något så när stor grad av säkerhet kunna utgå från att placeringen där tillförsäkrade Sara erforderligt skydd mot dem som skulle kunna göra henne illa. Vad som anförs i utredningen kan ge intryck av att nämnden bedömde att fördelarna med en placering hos farbrodern var så stora att risken för att Sara i Skellefteå skulle utsättas för våld kunde tillmätas mindre betydelse. Om så skulle ha varit fallet hade nämnden allvarligt åsidosatt sina skyldigheter gentemot Sara. Jag har emellertid inte underlag för att hävda att nämnden inte i tillräcklig utsträckning beaktade Saras behov av skydd. Såvitt framgår av utredningen utsattes inte heller Sara för våld under den tid som hon var familjehemsplacerad hos farbrodern och fastern.

1998/99:JO1

Nästa fråga som jag vill ta upp gäller godkännande av farbroderns och fasterns hem som familjehem. Enligt 25 § första stycket SoL krävs socialnämndens medgivande för att en underårig skall få tas emot för stadigvarande vård i ett enskilt hem som inte tillhör någon av föräldrarna eller annan vårdnadshavare. Ett sådant medgivande skall meddelas av socialnämnden i vårdnadshavarens hemkommun. Om nämndens prövning gäller ett hem i en annan kommun, skall nämnden rådgöra med socialnämnden i den kommunen innan den fattar sitt beslut (30 § första stycket SoL).

När familjehemsplaceringen av Sara behandlades av Visby vårdnämnd under hösten 1995 bodde Saras fader, som efter föräldrarnas skilsmässa hade vårdnaden om henne, i Skellefteå. Det var således socialnämnden i Skellefteå som skulle godkänna familjehemmet. Vårdnämnden i Visby saknade behörighet att göra detta. Inte heller synes vårdnämnden ha samrått med socialtjänsten i Skellefteå innan beslutet om placering fattades. Att nämnden åsidosatt de formella reglerna rörande placeringen är inte tillfredsställande. Om socialtjänsten i den kommun där en placering skall ske inte hörs, blir underlaget för beslutet om placering bristfälligt. Genom samrådet uppmärksammas även socialtjänsten i den kommun där familjehemmet finns på att det i kommunen har placerats ett barn som socialtjänsten där har det yttersta ansvaret för.

Ytterligare en fråga som jag vill uppmärksamma gäller upphörandet av Saras familjehemsplacering hos farbrodern och fastern. Sommaren 1996 fattade Visby vårdnämnd ett sådant beslut. Anledningen var att Saras moder den 27 juni 1996 interimistiskt hade tillerkänts vårdnaden om Sara, och det bedömdes lämpligt att Sara flyttade hem till henne. Någon närmare utredning angående moderns förhållanden gjordes inte vid tillfället.

I den utredning som låg till grund för beslutet att placera Sara hos farbrodern och fastern anfördes beträffande modern bl.a. följande.

Modern har delvis undvikit att delta i utredningen. Hon har inte kunnat skydda Sara utan ibland också slagit flickan. Hon har varit lojal mot sin man och sin kultur och uppmanat Sara att uppträda som ett barn skall i deras familj. Vad gäller barnuppfostran har hon inte mycket att säga till om, det är fadern som bestämmer.

Ganska snart efter det att Sara flyttade hem till modern uppstod problem. Sara förklarade att hon inte ville bo där. Orsaken synes ha varit moderns

uppfattning om Saras uppföstran. Sara rymde även från modern och var försvunnen en tid. 1998/99:JO1

Jag har inte anledning att uttala mig om nämndens beslut att familjehemsplaceringen skulle upphöra. Jag ställer mig däremot tveksam till att nämnden inte dessförinnan närmare följde upp moderns förhållanden. Nämndens kunskap om moderns situation under den aktuella tiden synes i huvudsak ha grundat sig på vad som framkom vid ett besök hos henne i april 1996. Att kunskapen om hennes förhållanden var begränsad illustreras av det faktum att nämnden i sin skrivelse till Socialnämnden i Umeå kommun i augusti 1996 uppgav att modern levde tillsammans med en ny man men att nämnden inte kände till om de var gifta. Några närmare uppgifter om den nye mannens syn på Sara och hennes problem har inte redovisats.

Mot bakgrund av vad som tidigare hade förevarit borde dock nämnden ha sett till att det gjordes en mer fullständig utredning rörande moderns förmåga att ta hand om och ge Sara skydd.

Till sist vill jag beröra frågan om vårdnämndens överlämnande av ärendet till Socialnämnden i Umeå kommun. Ett sådant överlämnande skedde genom en skrivelse den 13 augusti 1996, varvid ärendet samtidigt avslutades hos Visby vårdnämnd. Det finns i akten inte någon uppgift om att Socialnämnden i Umeå kommun medgav att ärendet överlämnades (jfr 72 § SoL). Med hänsyn till att det vid den tiden alltjämt fick anses ha rått en påtaglig osäkerhet rörande Saras förhållanden är det anmärkningsvärt att nämnden avslutade ärendet utan att förvissa sig om att Saras förhållanden stabiliserats och att hon kunde bo kvar hos modern. Det visade sig också att det kort tid efter att Visby vårdnämnd hade avslutat ärendet uppkom behov av en ny familjehemsplacering av Sara.

Socialnämndens i Umeå kommun handläggning

Socialnämnden i Umeå har lagt ned ett omfattande arbete på att finna en snabb och bestående lösning på de problem som förelegat i ärendet rörande Sara. När en direkt hotbild mot Sara inträdde i början av december 1996 tog socialtjänsten förhållandena på stort allvar och agerade energiskt för att hjälpa och skydda Sara. Med facit i handen kan man beklaga att socialtjänsten inte lyckades övertala Sara och hennes moder att Sara omgående skulle resa tillbaka till Gotland. Det ordnades dock med vissa särskilda skyddsinsatser. Även om det förelåg ett hot mot Sara måste händelseutvecklingen tillskrivas omständigheter som socialtjänsten knappast kunnat förutse. Det föreligger inte något skäl för mig att rikta kritik mot socialtjänsten i Umeå för dess agerande i ärendet rörande Sara.

Flyttningsförbud enligt 24 § LVU är en åtgärd av temporär karaktär och kan inte ersätta ett omhändertagande enligt 2 § LVU

1998/99:JO1

(Dnr 4880-1996)

Den 30 september till den 3 oktober 1996 genomförde JO en inspektion av Socialnämnden i Kalix kommun (JO:s dnr 3590-1996). Inspektionen ingick som ett led i JO:s ordinarie tillsynsverksamhet. Vid inspektionen granskades bl.a. akten angående U.B:s son K., född i juli 1991.

I protokollet från inspektionen antecknades att länsrätten sommaren 1994 hade beslutat om flyttningsförbud beträffande K. Beslutet upphävdes av socialnämnden den 6 mars 1996. Mot bakgrund av att ett flyttningsförbud är en temporär åtgärd och det kunde ifrågasättas om förbudet inte hade bort upphävas tidigare, beslutade JO att i ett särskilt ärende granska socialnämndens handläggning.

JO lånade in socialförvaltningens i Kalix kommun akt angående K. Av den framgick bl. a. följande.

K. har sedan oktober 1991 vistats hos U.B:s moster och dennas man i Kalix.

Den 7 juli 1994 meddelade Socialnämnden i Kalix kommun med stöd av 27 § LVU genom ett beslut av ordföranden tillfälligt flyttningsförbud beträffande K. Beslutet underställdes Länsrätten i Norrbottens län och fastställdes av länsrätten i ett beslut den 15 juli 1994. Länsrätten biföll därefter i en dom den 15 augusti 1994 socialnämndens ansökan om flyttningsförbud. I domen anförde länsrätten bl.a. följande.

Till grund för nämndens ansökan ligger bl. a. ett utlåtande den 27 januari 1994 av barnpsykologen Eero Norrbacka som uppgett bl. a: Jagutvecklingen är i en känslig fas just nu. K. behöver mycket värme, konsekvens och tydlighet i sin växelverkan med vuxna. Skulle man omplacera honom bör det finnas extraordinära skäl, allmänt ser jag dramatiska "miljöförändringar" som stora risker för jagutvecklingen. - Av utlåtanden från överläkarna Leif Lindkvist och Tor Jacob Moe framgår att U.B. har mycket begränsade förutsättningar att tillgodose K:s behov vad gäller hans placering. U.B:s kritik mot makarna X:s hem framstår inte så underbyggd att det finns anledning till annat antagande än att K. har en trygg och harmonisk tillvaro i sitt nuvarande hem. Av ovan angivna utlåtanden och övrig utredning gör länsrätten den bedömningen, att det finns en påtaglig risk för att K:s hälsa och utveckling skadas om han skiljs från hemmet.

Länsrätten bifaller socialnämndens ansökan och förbjuder tillsvidare U.B. att ta K. från makarna X:s hem.

Den 6 mars 1996 beslutade Socialnämnden i Kalix kommun att upphäva flyttningsförbudet. Till grund för beslutet låg en utredning daterad den 1 mars 1996. I den anfördes bl.a. följande.

U.B. har ingen förmåga att ta hand om K., men hon kan träffa honom när hennes hälsa tillåter. F.n. är U.B:s hälsotillstånd instabilt och därmed kan hon ej föra ett adekvat och meningsfullt samtal med omgivningen. Vid de samtal som ut. haft med personal vid Öjeby sjukhem har det framkommit att det inte finns signaler som visar på att U.B. skulle framställa om att K. skall flyttas från familjehemmet.

Efter remiss som angavs att avse om flyttningsförbudet borde ha upphävts tidigare än vad som blev fallet anförde Socialnämnden i Kalix kommun följande.

Socialnämnden har ansvar för att de barn som är placerade i familjehem får god vård. I vårdansvaret ingår även att ge familjehemsföräldrarna de förutsättningar och den kunskap som behövs för att de skall kunna ge de placerade barnen gynnsamma uppväxtförhållanden.

Socialnämndens motiv att behålla flyttningsförbudet för K. har varit att under den tid K. skulle utredas vid barnhabiliteringen skulle både barnet och familjehemmet ges arbetsro och möjligheter att under så goda omständigheter som möjligt ge K. det stöd och den stimulans han behöver. Det var även viktigt för socialtjänsten att få tillgång till information och kunskap om K:s eventuella begränsningar och vilka krav det ställer på familjehemsföräldrarna.

Under den tid flyttningsförbudet har funnits har socialnämnden fått signaler både muntligt och skriftligt samt via telefonsamtal att U.B:s släktingar ifrågasatte familjehemsföräldrarna och krävde en omplacering av K. till ett annat familjehem. Under tiden som K. blivit utredd av barnhabiliteringen har socialtjänsten haft regelbundna kontakter med U.B:s förvaltare och sjukhuspersonal. Syftet har varit att få information om U.B:s hälsotillstånd väsentligt skulle förbättras så att hon skulle kunna utöva föräldraskapet till K. U.B. har under lång tid vårdats på LPT. Enligt personalen vid Psykiatriska kliniken samt vid boendet för psykiskt långtidssjuka i Öjebyn där hon vistats, har U.B. upplevt press från sina släktingar att agera i K:s ärende.

Det har visat sig att U.B:s psykiska hälsotillstånd kombinerat med hennes förståndshandikapp, kommer att begränsa hennes förmåga att planera och göra realistiska bedömningar och beslut om K:s framtid.

Under hösten 1995 påbörjades en utredning i syfte att ansöka om att vårdnaden om K. skulle överflyttas till familjehemsföräldrarna. I samband med detta visade det sig att faderskapsutredningen i ärendet ej var klar och faderskapet ej var fastställt. Framställan om att detta skulle göras klart gjordes till Oxelösunds Vuxennämnd och beslut i ärendet kom Kalix socialnämnd tillhanda 960329.

Socialnämnden beslutade att flyttningsförbudet skulle upphöra med hänsyn till att K. visat att han utvecklas positivt. Det fanns inte längre några påtagliga signaler om att U.B. eller hennes släktingar skulle driva frågan om att K. skulle flyttas till ett annat hem. Det finns en samplanering mellan soc-psykiatrin-familjehemmet som verkar för god kontakt mellan U.B. och K. Planeringen för K:s framtid och en eventuell vårdnadsöverflyttning till familjehemsföräldrarna är möjlig utifrån den samlade informationen i ärendet.

I ett beslut den 21 oktober 1997 anförde *stf JO Ekberg* bl.a. följande.

Enligt 24 § LVU får länsrätten efter ansökan av socialnämnden för viss tid eller tills vidare förbjuda den som har vårdnaden om en underårig att ta denne från ett hem som avses i 25 § socialtjänstlagen (1980:620), om det finns en påtaglig risk för att den unges hälsa eller utveckling skadas om han skiljs från hemmet.

Vid tillkomsten av den aktuella bestämmelsen anförde föredragande statsrådet bl. a. följande (prop. 1989/90:28 s. 119).

Vid frivilliga placeringar skall vården upphöra när föräldrarna begär det. I samband med – – – föräldrarnas begäran bör socialnämnden ta ställning till om barnet omedelbart kan återvända till föräldrahemmet eller om några insatser behövs från socialtjänstens sida för att underlätta en återförening.

Finner nämnden att barnet inte kan återvända hem utan påtaglig risk för skada på dess hälsa eller utveckling och går föräldrarna inte med på att barnet stannar kvar i familjehemmet, bör en ansökan om flyttningsförbud omedelbart ges in till länsrätten. För att trygga att barnet inte skall behöva återvända hem till dess länsrätt och eventuellt överrätter prövat saken har socialnämnden enligt 27 § möjlighet att meddela ett tillfälligt flyttningsförbud, som skall underställas länsrätten på samma sätt som ett omedelbart omhändertagande.

1998/99:JO1

Det föreligger inte heller något hinder mot att i en situation som den förevarande, då vårdnadshavaren önskar flytta barnet från ett familjehem till ett annat, förordna om ett flyttningsförbud.

Enligt 26 § LVU skall socialnämnden minst en gång var tredje månad överväga om ett flyttningsförbud fortfarande behövs. Enligt samma lagrum skall, när ett flyttningsförbud inte längre behövs, socialnämnden besluta att förbudet skall upphöra. Stadgandet är en erinran om att ett flyttningsförbud är att se som en temporär åtgärd som inte bör pågå längre tid än vad som är absolut nödvändigt (prop. 1989/90:28 s. 84).

I föreliggande ärende har flyttningsförbudet varit fortlöpande i kraft i ett år och åtta månader. Mot bakgrund härav och vad som ovan anförts om flyttningsförbudets temporära karaktär vill jag anföra följande.

Anledningen till flyttningsförbudet synes ha varit att socialnämnden hyst farhågor för att K:s moder, som i och för sig samtyckt till placeringen av sonen, till följd av sin psykiska ohälsa i kombination med påverkan från anhöriga bedömts kunna medverka till en för K. skadlig flyttning från familjehemmet. För det fall den uppkomna situationen varit av övergående natur saknas det anledning att rikta kritik mot att nämnden verkat för att ett flyttningsförbud kommit till stånd. När som i föreliggande fall situationen kommit att bestå under en längre tid måste ifrågasättas om inte nämnden i stället borde ha övervägt ett omhändertagande av K. med stöd av 2 § LVU. Så har emellertid inte skett. Vid min genomgång av handlingarna i ärendet finner jag vidare oklart huruvida nämnden under den tid som flyttningsförbudet bestått kontinuerligt haft belägg för sin uppfattning att risk förelegat för att modern kunde medverka till en flyttning av K. från familjehemmet. Även om så varit fallet har denna uppfattning inte dokumenterats med tillräcklig tydlighet i samband med att förbudets fortbestånd återkommande övervägts av nämnden.

En socialnämnd är skyldig att enligt 13 § LVU överväga behovet av fortsatt vård enligt LVU även när frågan är föremål för prövning av domstol. Nämnden har inte heller rätt att skjuta upp ett övervägande därför att det pågår en polisutredning som har betydelse för barnets fortsatta placering utanför hemmet

(Dnr 4815-1996)

A-L.T. och M.T. omhändertogs genom beslut av ordföranden i sociala utskottet i Stadsdelsnämnden Bergsjön i Göteborgs kommun den 7 december 1993. Sociala utskottet beslöt den 4 januari 1994 att hos länsrätten ansöka om vård enligt 1 § andra stycket och 2 § LVU. Länsrätten i Göteborgs och

Bohus län biföll i dom den 15 februari 1994 ansökan om vård enligt LVU. 1998/99:JO1
Kammarrätten i Göteborg fastställde i dom den 28 april 1994 länsrättens dom.

Prövning av frågan huruvida vården skulle upphöra gjordes av socialutskottet bl.a. genom beslut den 3 oktober 1995. Sedan detta beslut överklagats fastställde länsrätten i dom den 16 februari 1996 och kammarrätten i dom den 2 maj 1996 att vården enligt LVU av barnen skulle fortgå. Den 18 september 1996 begärde föräldrarna att vården skulle upphöra. Den 4 februari 1997 beslöt sociala utskottet att vården skulle bestå.

J.T. och T.T. klagade hos JO på hur Stadsdelsnämnden Bergsjön i Göteborgs kommun handlagt ett ärende rörande deras barn, A-L.T. och M.T. som är omhändertagna enligt LVU. De anförde bl.a. att nämnden inte på föreskrivet sätt övervägt huruvida vården av barnen skall bestå.

Anmälan remitterades till Stadsdelsnämnden Bergsjön i Göteborgs kommun för yttrande vad beträffar påstådd underlåtenhet att enligt 13 § andra stycket LVU överväga behovet av fortsatt vård. Som remissvar åberopade nämnden en tjänsteskrivelse upprättad av metodhandledaren Pär Gustafson och socialsekreteraren Helena Hall vid stadsdelsförvaltningen, vari anfördes bl.a. följande.

Övervägande av vård enligt 13 § 2 st LVU har uppskjutits i väntan på polismyndighetens utredning av polisanmälan 961013 gällande sexuella övergrepp där A-L.T. uppgett att hon blev våldtagen av fadern J.T. då hon var 10 år. Polisutredning, som vi har erfarenhet av skyndsamt handläggs, dröjde på ett för vårt övervägningsförfarande olyckligt vis. Bedömningen var att i en övervägandeutredning enligt 13 § LVU skulle uppgiften att en polisutredning pågår försvåra polisutredningen. Uppgiften att en polisutredning pågår bedömdes vara så viktig att det bör framgå i en utredning gällande fortsatt vård för båda syskonen T., oavsett att syskonen är placerade i var sitt familjehem.

Efter att polisen meddelat att de startat sin utredning har sociala utskottet i Bergsjön beslutat 970204 om fortsatt vård med stöd av 13 § 2 st LVU för A-L.T. och M.T.

J.T. och T.T. yttrade sig över vad som anförts i remissvaret.

Under ärendets handläggning hos JO inkom makarna T. med ytterligare skrivelser. I dessa skrivelser framfördes bl.a. att föräldrarnas umgänge med barnen begränsats.

Föredragande inhämtade per telefon att stadsdelsnämnden genom ett ordförandebeslut den 24 januari 1997 beslutat om umgängesförbud vad beträffar dottern A-L.T. Beslutet hade anmälts till och tagits till protokollet vid nämndens sociala utskotts sammanträde den 4 februari 1997.

Föredragande inhämtade per telefon även att det övervägande som företagits den 4 februari 1997 innefattade en prövning av huruvida vården skulle upphöra. Anledningen härtill var den begäran om vårdens upphörande som framfördes av makarna T. den 18 september 1996. I samband med prövningen har förvaltningslagens regler om kommunikation, överklagandehänvisning m.m. iakttagits.

I ett beslut den 18 februari 1998 anförde *stf JO Ekberg* följande.

Socialtjänstens insatser för barn och ungdom bygger på frivillighet från de berörda enskildas sida. Under vissa förutsättningar kan dock ett tvångs-

ingripande bli aktuellt. Regler härom finns i LVU. Sådan vård kan bli aktuell bl.a. om det på grund av misshandel, otillbörligt utnyttjande, brister i omsorgen eller något annat förhållande i hemmet finns en påtaglig risk för att den unges hälsa eller utveckling skadas (2 § LVU).

Socialnämnden skall noga följa vården av den som får vård enligt LVU. Har den unge beretts vård enligt 2 § LVU, skall socialnämnden enligt 13 § andra stycket LVU minst en gång var sjätte månad överväga om vård enligt LVU fortfarande behövs. Det ankommer på den tjänsteman vid förvaltningen som handlägger ärendet att till nämnden anmäla hur vården har bedrivits och hur den unges och föräldrarnas egna förhållanden utvecklar sig. Om handläggarens anmälan inte ger anledning till någon förändring av den pågående vården, kan socialnämnden lägga anmälan till handlingarna utan att fatta något formellt beslut. Prövningen skall dock dokumenteras i nämndens protokoll och den unges akt. Om det samtidigt föreligger en framställan från den unges vårdnadshavare att vården skall upphöra, måste däremot nämndens prövning resultera i ett formellt beslut som, om det går vårdnadshavaren emot, skall förses med överklagandehänvisning.

Något undantag från skyldigheten att ompröva den pågående vården finns inte i LVU. Nämnden är därför skyldig att göra detta var sjätte månad även om frågan om vården vid den tidpunkten är föremål för bedömning i domstol. En sådan omprövning bör emellertid kunna göras i samband med att nämnden yttrar sig till domstolen eller vid en muntlig förhandling ger till känna sin inställning till behovet av vård.

Det bör tilläggas att det föreligger en skyldighet för nämnden att verkställa sin tillsyn och övervakning av vården fortlöpande. Det får alltså inte vara så att nämnden i varje läge avvaktar att en sexmånadersfrist skall löpa ut innan nämnden verkställer sin prövning. Detta följer av 13 § andra stycket LVU där det föreskrivs att nämnden *minst en gång* var sjätte månad skall överväga om vården fortfarande behövs. Samtidigt finns det naturligtvis fall där nämnden är väl orienterad om de omständigheter som föranlett omhändertagandet av den unge enligt LVU och där det finns anledning utgå från att läget kommer att vara oförändrat under en längre tid. Någon mer ingående prövning behöver då i allmänhet inte göras beträffande vårdens fortbestånd. Av rättssäkerhetsskäl är det emellertid viktigt att nämnden även i dessa fall överväger den pågående vården minst var sjätte månad och dokumenterar sina överväganden i nämndens protokoll och den unges akt.

Av det nu anförda framgår att det – efter den prövning av fortsatt behov av vård av barnen T. som stadsdelsnämnden företog den 3 oktober 1995 – ålegat nämnden att på nytt pröva behovet av vård senast den 3 april 1996. Någon sådan prövning med hänvisning till 13 § andra stycket LVU har inte uttryckligen skett. Nämnden har däremot varit part i ett mål först hos Länsrätten i Göteborgs och Bohus län och sedan hos Kammarrätten i Göteborg där frågan om upphörande av vården enligt LVU av barnen T. på talan av barnens vårdnadshavare var föremål för bedömning. Nämnden har i dessa mål motsatt sig att vården upphörde och i samband därmed såväl skriftligt som muntligt utvecklat grunderna för sin ståndpunkt. Kammarrätten meddelade sin dom i målet den 2 maj 1996. Domen bör ha anmälts i nämnden kort därefter. Enligt min mening bör nämndens ställningstaganden i dessa

1998/99:JO1

sammanhang kunna jämföras med en prövning enligt 13 § andra stycket LVU. Jag är därför beredd att anse att nämnden uppfyllt sina skyldigheter enligt detta lagrum fram till maj 1996. Nästa övervägande om vårdens fortbestånd skulle nämnden därmed göra i början av november 1996.

Den 18 september 1996 begärde makarna T. i en skrivelse till stadsdelsnämnden, med stöd av 21 § LVU, att vården enligt LVU skulle upphöra. Nämnden inledde en utredning med anledning av föräldrarnas begäran. Den var inte klar i november 1996 då nämnden skulle överväga vården enligt 13 § andra stycket LVU. Den praktiska betydelsen av att ett övervägande enligt det lagrummet görs när en utredning angående vårdens upphörande enligt 21 § LVU pågår är självfallet begränsad. Det är dock angeläget att ledamöterna i nämnden löpande hålls underrättade om de LVU-ärenden som är aktuella. Handläggaren vid nämndens förvaltning borde därför ha underrättat nämnden om ärendet och att en utredning enligt 21 § LVU pågick (jfr Socialstyrelsens allmänna råd, Tillämpningen av lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, 1997:15 s. 63).

Nästa övervägande enligt 13 § andra stycket LVU angående barnen T:s LVU-vård skulle alltså ha gjorts senast i början av november 1996. Av utredningen framgår att övervägandet inte kom till stånd förrän den 4 februari 1997 dvs. cirka tre månader efter utgången av sexmånadersfristen. Som förklaring till förseningen har nämnden i sitt remissyttrande hänvisat till den utredning som polismyndigheten hade inlett i anledning av en anmälan den 13 oktober 1996 om övergrepp från faderns sida mot ett av barnen T. Jag har viss förståelse för att nämnden ville undanhålla uppgifterna i polisanmälan för föräldrarna. I denna del kan jag hänvisa till bl.a. Socialstyrelsens allmänna råd, Sexuella övergrepp mot barn, 1991:3, s. 90. Att nämnden inte velat delge föräldrarna information om brottsmisstanken genom att skjuta upp övervägandet är dock inte godtagbart. Det finns anledning att erinra om att nämnden inte är skyldig att självständigt underrätta vårdnadshavaren om ett övervägande enligt 13 § andra stycket LVU eller delge denne det underlag som ligger till grund för nämndens ställningstagande i samband därmed.

Eftersom makarna T. i september 1996 begärde att vården skulle upphöra har det ankommit på nämnden att fatta ett formellt beslut. Det beslut som nämnden fattade den 4 februari 1997 har utformats som ett övervägande. Enligt vad som inhämtats genom kompletterande upplysningar från stadsdelsförvaltningen har emellertid avsikten varit att samtidigt pröva makarnas yrkande om att vården skulle upphöra. Makarna T. har också fått del av utredningen, erhållit underrättelse om sin möjlighet att företräda inför nämnden samt erhållit en överklagandehänvisning tillsammans med beslutet. Mot bakgrund härav finner jag inte skäl att kommentera nämndens handläggning av makarnas yrkande på annat sätt än att det av beslutet hade bort tydligt framgå att nämnden tagit ställning till makarnas framställning att vården skulle upphöra.

Lagen om vård av missbrukare i vissa fall (LVM)

1998/99:JO1

Kritik mot ett LVM-hem för att hemmet har omhändertagit
medel från två intagna som en reaktion på en inträffad
skadegörelse

(Dnr 3112-1996)

I en anmälan till JO klagade S.A. och C.J. på att institutionschefen Göran Leijon vid LVM-hemmet Rebecka omhändertagit delar av den veckopeng som de erhållit från sin socialnämnd. De hade även synpunkter på att de utan anledning placerats i isoleringsrum.

Anmälan remitterades till Statens institutionsstyrelse (SiS) för yttrande över de rättsliga förutsättningarna för att dra in veckopengen.

I ett remissvar hänvisade SiS, genom generaldirektören Sture Korpi, inledningsvis till institutionschefen Göran Leijons redogörelse för händelseförloppet. Göran Leijon anförde följande.

Söndagen den 11 augusti tillkallades jourhavande föreståndare Ingalill Hedqvist av tjänstgörande dagpersonal på grund av en brand på motivationsavdelningen. Det fanns vid detta tillfälle fem klienter intagna på motivationsavdelningen. Den personal som upptäckte branden kom just in på avdelningen efter en uteaktivitet med en av de intagna klienterna. De upptäckte då S.A. och C.J. i färd med att släcka en brand i en badhanduk i duschrummet. Vid den tidpunkten befann sig fyra klienter på avdelningen varav en klient fanns på expeditionen tillsammans med en behandlingsassistent och en annan klient befann sig på bottenvåningen. De enda klienter som fanns i och omkring duschrummet var S.A. och C.J. På grund av att det inte fanns några övriga klienter i omedelbar närhet till duschrummet drog personalen den slutsatsen att det var dessa båda klienter som anlagt branden. Polis tillkallades och tog upp en anmälan samt höll förhör med S.A. och C.J.

Ytterligare skadegörelse upptäcktes en stund senare, personalen fann brännmärken på ett bord i vardagsrummet, väggarna i samma rum var nedklottrade med slagord och teckningar av sprutor och kanyler, i matsalen var fyra gardiner sönderslitna.

Måndagen den 12 augusti samtalar undertecknade institutionschef och personalhandläggare Lena Lindeberg med C.J. och S.A. Under samtalet med C.J. vidgår hon att hon varit med och tänt på. När hon får frågan varför hon tände på svarar hon "jag vet inte, men man mår väl dåligt". S.A. är däremot förnekande och säger sig inte veta hur branden uppkommit.

Vid de efterföljande samtalen med övriga klienter får vi bekräftat av en klient att det var S.A. och C.J. som både anlagt branden och klottrat på väggarna. Det gjordes också en visitering av deras rum, i C.J:s rum påträffades ett antal tuschpennor i de färger som motsvarar klottret på väggarna. Normalt sett så förekommer inga tuschpennor på avdelningen men i detta fall så gjordes ett undantag då C.J. uppgav sig vara mycket intresserad av teckning. Några andra tuschpennor fanns ej att tillgå vid den aktuella tidpunkten. De teckningar av kanyler och sprutor som fanns på väggarna i vardagsrummet stämde exakt med motsvarande teckningar som C.J. gjort på anslagstavlan i sitt rum.

Det regelpaket som gäller för Rebecka har i stort varit oförändrat sedan starten 1987. Vi har ansett det som ett viktigt pedagogiskt instrument att med stöd av ett mindre penningavdrag markera att vi inte tolererar skadegörelse eller åverkan på institutionen. Rebecka har bara låsbara platser avsedda för de mest utagerande och våldsamma kvinnliga narkotikamissbrukare som blir

föremål för LVM-vård. Det är av yttersta vikt att ha klara och tydliga regler, detta för att minimera möjligheten till manipulation och utspel av olika slag. En brand på en sluten vårdinrättning är mycket allvarlig och måste förhindras till varje pris.

JO har i ett uttalande 1989-02-03 (dnr 2640-1987 och 491-1988) bland annat klarlagt att den som förestår vården för ett LVM-hem har ett totalansvar för genomförandet av vården. Rebecka har vid ett flertal tillfällen värdjat om hjälp från polis och rättsvårdande myndigheter, bland annat vid ett överfall 1994 då sex klienter överföll och misshandlade en kvinnlig behandlingsassistent. Ingen av dessa sex klienter blev häktad utan återkom efter förhör till Rebecka. Den motivering som gavs av åklagaren var att "kvinnorna är ju ändå inlåsta och omhändertagna med stöd av LVM-lagen".

De regler som gäller för Rebecka tillkom vid projekteringen av LVM-hemmet Rålambshov i dialog med den då ansvariga huvudmannen – behandlingsbyrån, Stockholms kommun. Syftet med regelpaketet är givetvis att ha sådana klara och tydliga regler så att hot och våldssituationer ej uppkommer. Att anställa mer folk och i extrema fall anlita vaktbolag är många gånger en sämre lösning. I det regelpaket som klienten får ta del av vid ankomsten ingår även ett symboliskt penningavdrag vid skadegörelse. Detta har visat sig ha en god effekt när det gäller att minimera skadegörelse, på grund av att klienten får en omedelbar reaktion på vad hon gjort. Om överenskommelse om ersättning ej nås så återlämnas hela beloppet vid utskrivningen.

Kostnaden för ovanstående skadegörelse beräknas uppgå till 10 000 kronor.

SiS anförde härefter bl.a. följande.

Vad gäller de klagande klienterna så erhåller dessa en viss summa pengar per vecka (veckopeng) från sina respektive socialnämnder. Beloppet är avpassat för att täcka vissa personliga utgifter som inte normalt betalas av institutionen, såsom cigaretter, tidningar, godis, skönhetsmedel etc. Innehållet i den vård och behandling som ges vid LVM-hemmen styrs av klienternas problem och behov samt av de teoretiska och praktiska kunskaper och erfarenheter som finns inom detta område. Vid valet av metoder är det naturligtvis väsentligt att dessa står i överensstämmelse med gällande rättsregler. Det ankommer på den som förestår vården att inom ramen för sitt yrkeskunnande välja lämpliga behandlingsmetoder där tvånget i vården skall förenas med det övergripande kravet på respekt för människors integritet. Vården skall så långt som möjligt utformas och genomföras i samverkan med den enskilde.

SiS har givetvis inte rätt att självsvåldigt ta pengar från klienten för att ersätta skada som klienten vållat om den intagne inte frivilligt går med på att betala. I det aktuella fallet är det till viss del tvistigt om det finns någon betalningskyldighet för skadan och någon överenskommelse med klienterna har ej träffats. Myndigheten har därför inte haft någon rätt att tillgodogöra sig pengarna.

Av institutionschefens yttrande framgår att myndigheten inte heller har tillgodogjort sig pengarna. Frågan gäller därför egentligen förutsättningarna för att institutionschefen skall få omhändertaga kontanter den tid klienten är inskriven för tvångsvård vid ett LVM-hem.

I 31 § lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall stadgas följande. *"Den som vårdas enligt denna lag i ett LVM-hem får inte inneha alkoholhaltiga drycker, narkotika, eller flyktiga lösningsmedel eller injektionssprutor, kanyler eller andra föremål som är särskilt ägnade att användas för missbruk av eller annan befattningsmedel med narkotika. Han får inte heller inneha något annat som kan vara till men för vården eller ordningen vid hemmet.*

Paträngas sådan egendom får den omhändertagas."

1998/99:JO1

Om t.ex en klient har tillgång till väsentligt mycket mera kontanter än de andra klienterna kan detta störa ordningen vid behandlingshemmet. Erfarenheten har visat att risken för utpressnings- och nyttjandeproblem liksom införsel och langning av narkotika m.m. blir avsevärt högre i dessa situationer. Det är inte ovanligt att klienter får större penningarv, utbetalningar av större belopp från försäkringsbolag eller brottsoffermyndigheten, penninggåvor av föräldrar vid födelsedagar m.m.

Om i sådana fall en frivillig överenskommelse inte kan nås med berörd klient, brukar institutionschefen med stöd av angiven bestämmelse ta om hand kontanter för att kunna bedriva vården och upprätthålla ordningen.

Det finns självfallet situationer när det är naturligt att klienten även under intagningstiden får använda sig av egna större penningbelopp. Det kan exempelvis ske vid speciella inköp såsom kläder, freestyle etc. Planering av denna sorts inköp sker då vanligtvis ihop med hemmets personal och i vissa fall med socialnämnden. SiS kan inte se att det är en felaktig tillämpning av bestämmelsen.

I detta fall verkar dock kontanterna ha omhändertagits för att på ett mera indirekt sätt upprätthålla ordningen vid hemmet. De kontanter som en tvångsintagen klient har tillgång till utgör dock nästan den enda förmånen som rimligen kan inskränkas för att hålla denne och andra till ordningen så att vård kan bedrivas. Med hänsyn härtill är det SiS mening att stöd för att omhändertaga kontanter på detta sätt kan anses finnas i den angivna bestämmelsen.

SiS vill tillägga att huvudkontoret, med anledning av de ordningsregler som finns vid behandlingshemmet och bifogats JO:s skrivelse, har givit institutionschefen rättslig vägledning även beträffande utformningen av andra icke av JO påtalade regler. SiS kommer att företa en översyn av de ordningsregler som tillämpas i verksamheten. Avsikten är att därefter från huvudkontorets sida ge ut riktlinjer som främjar enhetliga och rättssäkra ordningsregler vid SiS behandlingshem.

JO lånade in hemmets behandlingsjournaler beträffande C.J. och S.A. och tog del av hemmets interna ordningsregler.

I ett beslut den 30 oktober 1997 anförde *sf JO Ekberg* följande.

Den som är intagen för vård enligt lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall (LVM) är inte på grund av detta fråntagen sin rätt att själv förfoga över sina tillgångar. Inskränkningar i denna rätt kan emellertid göras av bl.a. ordningsskäl. Enligt 31 § LVM får den intagne inte inneha något som kan vara till men för vården eller ordningen vid hemmet. Med stöd av denna bestämmelse omhändertas som framgår av SiS remissvar bl.a. större penningssummor som innehas av de intagna för att förhindra utpressnings-situationer samt för att undvika att droger förs in på anstalten (jfr också JO:s ämbetsberättelse 1995/96 s. 299). Till skillnad från t.ex. alkohol eller narkotika som omhändertas enligt denna bestämmelse får dock inte pengarna förverkas.

Jag vill för tydlighets skull redan inledningsvis framhålla att den utredning som företagits inte ger något belägg för att LVM-hemmet Rebecka skulle ha tillgodogjort sig pengar från S.A. och C.J. I stället framgår att de pengar som dragits från respektive veckopeng kommer att återlämnas till klagandena då de skrivs ut från hemmet om inte någon överenskommelse om ersättning för skadegörelsen träffas.

Det har i förevarande fall inte varit fråga om några större penningssummor som omhändertagits utan det har rört sig endast om en del av den veckopeng

som de intagna erhåller från sin socialförvaltning. Syftet med omhändertagandet har inte heller varit att omedelbart tillgodose ordningen på hemmet. I stället synes pengarna ha tagits om hand i syfte att förmå S.A. och C.J. att i fortsättningen rätta sig efter gällande regler, alltså som en omedelbar reaktion på deras felaktiga uppträdande. Detta förfarande har i och för sig stöd i hemmets interna ordningsregler. I dessa regler anges om fickpengar bl.a. att ”trasiga eller färgade linnen och kläder ersätts av klienten genom avdrag på fickpengen” samt ”vid skadegörelse kan klienten bli ersättningsskyldig med upp till 20 % av kostnaden för återanskaffning”. I sitt yttrande har institutionschefen också framhållit att hemmet har ansett det som ett viktigt pedagogiskt instrument att med stöd av ett mindre penningavdrag markera att skadegörelse eller åverkan på institutionen inte tolereras. SiS har även pekat på att de kontanter som en tvångsintagen klient har tillgång till nästan utgör den enda förmånen som rimligen kan inskränkas.

Jag har uppfattat saken på så sätt att pengarna har tagits om hand som en direkt reaktion på den inträffade skadegörelsen. Ett omhändertagande av egendom som sker i bestraffningssyfte kan enligt min mening inte grundas på bestämmelsen i 31 § LVM. Någon annan laglig grund för att omhänderta pengarna utan samtycke från S.A. och C.J. har inte förelegat.

Jag kan visserligen förstå de synpunkter som framförts av institutionschefen om vikten av att de intagna får en omedelbar reaktion för det fall de inte håller sig till de ordningsregler som gäller för vistelsen på hemmet. Det är dock direkt olämpligt att utforma dessa regler på ett sådant sätt att de leder till åtgärder som innebär ingrepp i de enskildas personliga egendom utan stöd av lag. Interna ordningsregler som inte är i överensstämmelse med gällande rättsregler bör utmönstras vid den översyn som SiS avser att företa.

Vad S.A. och C.J. anfört i sitt klagomål om att de placerats i isoleringsrum föranleder ingen åtgärd från min sida. LVM-hemmet Rebecka är ett hem för missbrukare som behöver stå under särskilt noggrann tillsyn. Föreståndaren vid ett sådant hem får i enlighet med bestämmelsen i 27 § socialtjänstförordningen (1981:750), om det är påkallat bl.a. på grund av att den intagne uppträder våldsamt, besluta att denne skall hållas avskild från de övriga vid hemmet. Det har inte framkommit att den aktuella åtgärden skulle vara obefogad.

Kritik har riktats mot en polismyndighet för att en kvinna omhändertagits enligt 13 § LVM trots att det inte fanns någon tillfredsställande utredning rörande hennes hälsotillstånd. Kritik har även riktats mot polismyndigheten för att den vid omhändertagandet utan kvinnans samtycke dokumenterade förhållandena i hennes lägenhet fotografiskt

1998/99:JO1

(Dnr 2122-1996)

På morgonen den 7 april 1996 (påskdagen) kallades polis från Söderorts polismästardistrikt till en adress i Sättra för en lägenhetsundersökning, sedan en person framfört oro för sin granne, N.N. Personen uppgav att han inte sett N.N. på några dagar.

Polismännen ansåg vid sitt besök att N.N. var i behov av vård. De kontaktade polisintendenten Stefan Carp. Denne beslutade, efter en föredragning av polismännen per telefon, att omedelbart omhänderta N.N. med stöd av 13 § lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall (LVM). Beslutet verkställdes samma dag. Länsrätten i Stockholms län upphävde den 12 april 1996 omhändertagandet av N.N. I sitt beslut anförde länsrätten bl.a. följande.

Mot bakgrund av vad som hittills framkommit i målet kan det visserligen anses sannolikt att N.N. kan komma att behöva beredas vård. Utredningen i övrigt tyder emellertid på att det inte föreligger sådant behov av akuta åtgärder som förutsätts för ett omedelbart omhändertagande av henne enligt LVM. Det underställda beslutet skall därför upphävas.

N.N. kritiserade i en anmälan till JO Polismyndigheten i Stockholms län, Söderorts polismästardistrikt. Hon ifrågasatte bl.a. det aktuella omhändertagandebeslutet och att polismännen fotograferat i hennes hem i samband med omhändertagandet.

Anmälan remitterades till Polismyndigheten i Stockholms län för utredning och yttrande rörande LVM-omhändertagandet av N.N. I remissen angavs att utredningen borde belysa bl.a. behovet av läkarundersökning av N.N., fotograferingen i N.N:s bostad samt det eventuella dröjsmålet med underställning av beslutet till länsrätt. Polismyndigheten återopade inledningsvis som remissvar ett yttrande av polismästaren Carl-Lennart Nilsson, Söderorts polismästardistrikt. Denne anförde bl.a. följande.

1) Någon läkarundersökning i samband med omhändertagandet synes inte ha ägt rum. Det står så vitt jag kan finna ingenstans i lagen att en sådan undersökning skall ske. I Socialstyrelsens allmänna råd för tillämpning av LVM finns emellertid ett citat ur specialmotiveringen till bestämmelserna om omedelbart omhändertagande (nuvarande 13 §) att missbrukaren *bör* undersökas av läkare innan man tar definitiv ställning till frågan om ett omhändertagande. Man kan dock göra undantag från kravet på läkarundersökning om ingripandet brådskar. Jag förmodar att man här talar om ett fall där någon polisman omhändertagit missbrukaren enl 11 § Polislagen, PL, och att undersökningsresultatet ska vara till stöd för polismyndigheten vid det slutliga ställningstagandet. I det här fallet skedde direktföredragning för polismyndigheten från platsen och något 11 §-omhändertagande enligt PL hade inte gjorts.

Såsom omständigheterna var kan jag inte anse det vara fel att i detta läge underlåta läkarundersökning. 1998/99:JO1

2) Alla omständigheter som låg till grund för ingripandet och som drogs för polismyndigheten inför beslutet om omhändertagande enligt 13 § har noggrant dokumenterats genom en anmälan upprättad av polisassistenten Patrik Grönberg och en promemoria skriven av polisassistenten Christer Granberg. Att dessutom fotografera i lägenheten är jag mycket tveksam till.

Patrik Grönberg uppger i förhöret att, att en av anledningarna till fotograferingen var att man ville visa ledningen för Söderortspolisen hur en anställd levde och bodde och för att man skulle kunna hjälpa henne med sanering m.m. Såväl Grönberg som Granberg och även polisintendenten Stefan Carp har i förhören fått frågor om lagstödet för denna fotografering och varit svävande på målet. Jag kan inte avgöra om det skulle finnas något lagstadgande vare sig för eller emot en sådan fotografering. En berättigad fråga är om polismännen skulle ha fotograferat även om det rört sig om en för dem helt okänd missbrukare.

Jag tycker att man kan vara kritisk mot fotograferingen som torde uppfattas som integritetskränkande. Den skriftliga dokumentationen tillsammans med övriga kända omständigheter i fallet måste anses helt tillräcklig.

3) Omhändertagandet ägde rum på påskdagen söndagen den 7 april 1996 kl. 08.35. Samma dag kl. 13.45 överfördes den omhändertagna, efter kontakt med socialnämnden, till ett behandlingshem.

Måndagen den 8 april var annandag påsk och alltså en "röd dag". Specialgruppen fick ärendet i sin hand på tisdagen den 9 april 1996. Kommissarien Carl-Johan Brodin är av den uppfattningen att man var i telefonkontakt med länsrätten under tisdagen men det finns ingen daterad dokumentation om detta i handlingarna. På aktomslaget finns bara en anteckning om handläggare vid länsrätten. På det beslut om överlämnande till länsrätten som polisintendenten Stefan Carp undertecknat finns inte heller något datum. Den enda uppgift som finns i handlingarna är länsrättens notering att polismyndighetens beslut underställdes länsrättens prövning den 10 april 1996. Enl. LVM 15 § ska polismyndighetens beslut *genast* underställas länsrätten. Någon exakt tidsgräns har inte angetts men ordvalet (genast) torde tyda på att det skall ske "utan dröjsmål eller så snart som".

Att första arbetsdagen efter påskhelgen i detta fall gick åt att sammanställa handlingarna och sända över dem så att länsrätten hade dem hos sig onsdagen den 10 april 1996 anser jag inte vara ett ousäktligt dröjsmål.

Polismyndigheten anförde i sin egen bedömning bl.a. följande.

Enligt Polismyndighetens mening borde beslutet att omedelbart omhänderta N.N. senast den 9 april 1996 ha underställts länsrätten.

Det är helt oacceptabelt att den filmrulle som polismännen använde i N.N:s lägenhet är försvunnen. Filmrullen har eftersökts men inte anträffats. Ytterligare eftersökning torde inte vara meningsfull eftersom Söderortspolisen i juli 1996 flyttat till nya lokaler i Västberga.

Anmälan jämte polismyndighetens yttrande remitterades till Rikspolisstyrelsen för yttrande såvitt avsåg författningsenligheten/lämpligheten av att fotografera i N.N:s lägenhet. Rikspolisstyrelsen anförde i sitt remissvar följande.

Den författningsreglering som finns av fotografering som polisiärt hjälpmedel för dokumentation är bestämmelsen i 28 kap. 14 § rättegångsbalken och förordningen (1992:824) om fingeravtryck m.m. Här bortses från lagen (1990:484) om övervakningskamera m.m. och lagen (1995:1506) om hemlig kameraövervakning.

Det finns ingen bestämmelse i grundlagarna som tar sikte på enskilds skydd mot fotografering; jfr 2 kap. 6 § regeringsformen. Skyddet för påtvingat kroppsligt ingrepp anses inte innefatta något förbud mot tvångsmässigt tagande av fotografi. Det finns heller inte någon bestämmelse i brottsbalken som kriminaliserar sådan kameraanvändning.

Av artikel 8 i den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna – som enligt lagen (1994:1219) med samma namn sedan den 1 januari 1995 gäller som svensk lag – följer att envar har rätt till skydd för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och korrespondens (art. 8:1). Vidare följer att inskränkningar i skyddet endast kan godtas under förutsättning att de har stöd i lag och de i ett demokratiskt samhälle är nödvändiga med hänsyn till vissa särskilda i artikeln angivna allmänna eller enskilda intressen (art. 8:2).

Förfarandet att fotografera bostaden i samband med omhändertagandet av kvinnan kan mot bakgrund av det ovan anförda inte anses strida mot någon bestämmelse i regeringsformen. Däremot kan åtgärden, om den bedöms inkräkta på kvinnans rätt till skydd för privatliv och hem, stå i konflikt med ordalydelsen av artikel 8 i europakonventionen.

Rikspolisstyrelsen vill dock peka på att syftet med polismännens fotografering av kvinnans lägenhet närmast synes ha varit att säkerställa att underlaget för prövning av frågan om eventuell tvångsvård enligt lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall blev så tydligt som möjligt. Detta syfte ligger helt i linje med den lagen och är väl förenligt med intressen som är nödvändiga i ett demokratiskt samhälle. Alternativet till fotodokumentation skulle vid en prövning av frågan i länsrätt ha varit skriftlig dokumentation, eventuellt i förening med att polismännen vid en förhandling hade berättat om sina iakttagelser. Rikspolisstyrelsen kan från integritetssynpunkt inte se några större skillnader mellan dessa alternativ. Enligt Rikspolisstyrelsens uppfattning är – i ett fall som detta – metoden att fotodokumentera i sig försvarbar eftersom den kan ha betydelse både när det gäller den enskildes rättssäkerhetsintressen och objektiviteten i polisarbetet. Metoden är därtill mindre arbetskrävande och ter sig därför fördelaktig från resurssynpunkt. Påpekas kan dessutom att sekretess enligt 7 kap. 4 § och 19 § första stycket 2. sekretesslagen (1980:100) kan föreligga inom socialtjänsten respektive hos polismyndighet för uppgifter av ifrågavarande slag om det kan antas att den enskilde eller någon honom närstående lider men om uppgiften röjs.

Som en jämförelse vill Rikspolisstyrelsen peka på att det i svensk rätt inte heller finns regler som uttryckligen medger fotodokumentation inom ramen för en förundersökning. Till detta kommer att sådana åtgärder – enligt den svenska lydelsen av art. 8:2 i europakonventionen – kan accepteras när det sker i brottsförebyggande syfte. Med uttrycket ”förebyggandet av” – the prevention respektive la prévention i de engelska och franska versionerna – torde emellertid förstås inte bara den brottsförebyggande verksamheten i inskränkt mening utan även åtgärder som ingår som ett led i utredning av brott. Sålunda har straffprocessuella åtgärder, såsom husrannsakan och beslag, ansetts vara tillåtna enligt art. 8:2 ”...eftersom de haft till syfte att förebygga brott eller omfattas av annat undantag i art. 8:2...” (Jfr Översikter utgivna av 1973 års fri- och rättighetsutredning, Europakonventionen och europeiska sociala stadgan [SOU 1974:88] s. 75.)

Under en förundersökning uppstår ofta behov för polisen att i detalj – exempelvis genom fotografering av en lägenhet vid en brottsplatsundersökning eller i samband med en husrannsakan – dokumentera iakttagelser på viss plats. Enligt styrelsens uppfattning möter inte något hinder mot att fotodokumentera en bostad inom ramen för ett straffprocessuellt tvångsmedel och i vissa andra fall under en förundersökning, trots avsaknaden av uttryckligt lagstöd. En förutsättning är givetvis att polislagens (1984:387) allmänna principer för verkställighet av tjänsteuppgifter iakttas.

För den händelse JO inte delar Rikspolisstyrelsens här framförda uppfattning, vill styrelsen för sin del förorda att JO hos Regeringen aktualiserar frågan om den lagstiftning som kan behövas för att göra metoden fotodokumentation tillämplig även i de delar av polisarbetet som avses i detta ärende. 1998/99:JO1

N.N. yttrade sig över remissvaren.

JO hade vid beslutet tillgång till Länsrättens i Stockholms län akt rörande underställningen av beslutet enligt 13 § LVM samt Ekeby behandlingshems handlingar rörande N.N.

I beslut den 30 april 1998 anförde *stf JO Ekberg* följande.

Omhändertagandet av N.N. enligt 13 § LVM

För all vård som syftar till att hjälpa enskilda människor att komma från missbruk av alkohol gäller enligt 1 § LVM att vården skall bygga på respekt för den enskildes självbestämmanderätt och integritet och så långt möjligt skall utformas och genomföras i samverkan med den enskilde. När vården kan ges i samförstånd med missbrukaren regleras vården av bestämmelserna i socialtjänstlagen (1980:620), SoL. Regler om vård utan missbrukarens samtycke finns i LVM. Tvångsvården enligt LVM skall syfta till att motivera missbrukaren så att han kan antas vara i stånd att frivilligt medverka till fortsatt behandling och ta emot stöd för att komma ifrån sitt missbruk.

Tvångsvård enligt LVM skall enligt 4 § första stycket beslutas om någon till följd av 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 eller på något annat sätt och han till följd av missbruket utsätter sin fysiska eller psykiska hälsa för allvarlig fara (p. 1, den medicinska indikationen), löper en uppenbar risk att förstöra sitt liv (p. 2, den sociala indikationen) eller kan befaras komma att allvarligt skada sig själv eller någon närstående (p. 3).

Beslut om vård enligt LVM fattas av länsrätt efter ansökan av en socialnämnd (5 och 11 §§ LVM).

Enligt 13 § LVM får socialnämnd besluta att en missbrukare omedelbart skall omhändertas om det är sannolikt att han kan beredas vård med stöd av LVM och rättsens beslut om vård inte kan avvaktas på grund av att han kan antas få sitt hälsotillstånd allvarligt försämrat, om han inte får omedelbar vård, eller på grund av att det föreligger en överhängande risk för att han till följd av sitt tillstånd kommer att allvarligt skada sig själv eller någon närstående. Den sociala indikationen i 4 § första stycket p. 2 har ingen motsvarighet i denna bestämmelse. Ett omedelbart omhändertagande kan således inte ske på grund av att missbrukaren riskerar att förstöra sitt liv. En förutsättning för ett omedelbart omhändertagande är att missbrukaren inte är beredd att frivilligt underkasta sig vård. Detta följer av föreskriften att det skall vara sannolikt att han kan beredas vård enligt LVM.

Ett beslut om omedelbart omhändertagande enligt 13 § LVM kan även fattas av en polismyndighet. Skälet härtill är att polisen i sin verksamhet kan träffa på människor som omedelbart behöver beredas vård. Av 11 §

polislagen (1984:387) följer att en polisman kan omhänderta en person – 1998/99:JO1
 aktuell för ett omhändertagande enligt 13 § LVM – i avvaktan på polis-
 myndighetens beslut, om polismannen finner att föreskrivna förutsättningar
 för beslut om omhändertagande föreligger och ett dröjsmål med omhänder-
 tagandet innebär fara för liv eller hälsa eller någon annan fara. Enligt 15 §
 polislagen skall polismannen så skyndsamt som möjligt anmäla åtgärden till
 sin förman.

Stefan Carp beslutade den 7 april 1996 i egenskap av jourhavande
 polischef att omhänderta N.N. enligt 13 § LVM då det var sannolikt att hon
 på grund av alkoholmissbruk var i behov av vård och vårdbehovet inte kunde
 tillgodoses enligt SoL. Han ansåg det sannolikt att N.N. till följd av
 missbruket utsatte sin fysiska eller psykiska hälsa för allvarlig fara och löpte
 en uppenbar risk att förstöra sitt liv. Han ansåg vidare att länsrättens beslut
 om vård inte kunde avvaktas på grund av att N.N. kunde få sitt hälsotillstånd
 allvarligt försämrat om hon inte fick omedelbar vård.

Såvitt framgår av utredningen var N.N. påverkad av alkohol vid det
 aktuella tillfället. De uppgifter som polismännen lämnade till Stefan Carp var
 sådana att det får anses att han hade befogad anledning anta att N.N.
 missbrukade alkohol och att det inte rörde sig om en tillfällig
 överkonsumtion. Huruvida Stefan Carps beslut att omhänderta N.N. enligt
 13 § LVM var riktigt får således bedömas utifrån dels om förutsättningar
 förelåg för vård enligt LVM – dvs. om föreliggande vårdbehov inte kunde
 tillgodoses på frivillig väg samt om N.N. genom missbruket utsatte sin
 fysiska eller psykiska hälsa för allvarlig fara –, dels om N.N:s hälsotillstånd
 allvarligt kunde försämrats om hon inte fick omedelbar vård.

Ingripanden enligt 13 § LVM är i princip tänkta för fall där det föreligger
 en akut nödsituation och där den enskilde inte är beredd eller i stånd att
 frivilligt medverka till att komma under vård. För att bestämmelsen skall bli
 tillämplig måste det dessutom kunna antas att den enskilde på grund av sitt
 missbruk utsätter sin hälsa för allvarlig fara genom hjälplöshet eller avsiktlig
 vanvård. Hon underlåter t.ex. att äta eller löper risk att förolyckas eller frysa
 ihjäl.

Det ligger i sakens natur att den enskilde polismannens bedömning av om
 förutsättningar för ett ingripande med stöd av 11 § polislagen föreligger får
 bli relativt summarisk. Det följer av åtgärdens akuta karaktär. Även kraven
 på underlaget för polismyndighetens beslut enligt 13 § LVM får av samma
 skäl inte sättas för högt. Det gäller att snabbt kunna bilda sig en uppfattning
 om huruvida utebliven vård kan resultera i ett allvarligt försämrat hälso-
 tillstånd för den berörde. Ofta kan det vara uppenbart att en polismyndighet
 skall omhänderta en missbrukare enligt 13 § LVM. Ett typfall kan vara att
 polisen under vintertid utomhus påträffar en känd missbrukare som är
 påverkad av alkohol eller narkotika och därför inte är i stånd att ta vara på sig
 själv. I andra situationer kan det vara mer grannliga om polisen skall ingripa.
 När det som i föreliggande fall är fråga om en person som påträffas i sin egen
 bostad och som inte tidigare genom sitt uppträdande förefallit ur stånd att ta
 vara på sig själv får kraven på skäl för ingripande ställas högre.

Det kan konstateras att polismännen hade kallats till N.N:s adress sedan en
 granne uttryckt oro för henne. Polismännens uppdrag var i första hand att

kontrollera att N.N. var vid liv och att hon inte efterfrågade någon hjälp. Sedan kontakt med N.N. etablerats var denna del av polismännens uppdrag avklarad. Jag ser emellertid inget fel i att polismännen med anledning av sina iakttagelser av N.N. och hennes bostadsförhållanden gick vidare med frågan om hennes behov av hjälp och vård. Deras bedömning att N.N. kunde vara ett missbruksfall får med tanke på hennes kondition och förekomsten av spritflaskor i lägenheten godtas.

Vad som i detta läge hade legat närmast till hands var – om vårdbehovet bedömdes som det viktigaste – att överväga vilka alternativ till vård som kunde aktualiseras. En kontakt med socialtjänsten hade varit naturlig (jfr 3 § polislagen). Om åtgärder kunde vidtas den vägen föll förutsättningarna för LVM-vård. Polisen hade också kunnat väcka frågan om olika hjälpinsatser direkt med N.N. innan ett omhändertagande aktualiserades. N.N. var vid tillfället inte i sämre skick än att hon tillsammans med en av polismännen kunde rasta sina hundar i den närbelägna parken. Några mer ingående försök från polisens sida att motivera N.N. till behandling eller åtminstone ett läkarbesök tycks inte ha gjorts. Huruvida hon verkligen motsatte sig frivilliga insatser – vilket hon några år tidigare accepterat – går inte att i efterhand uttröna. De noteringar som polismännen gjorde i sina rapporter att N.N. motsatte sig vård får anses godtagbara.

När Stefan Carp hade att på polismännens föredragning besluta om ett omedelbart omhändertagande av N.N. skulle ske måste han också göra en bedömning av N.N:s hälsotillstånd och fråga sig om detta kunde antas bli allvarligt försämrat, om hon inte fick omedelbar vård. Det underlag som Stefan Carp hade för att kunna bedöma N.N:s hälsa var emellertid mycket knapphändigt. Den information som förelåg om hennes fysiska tillstånd begränsades till polismännens uppgifter att N.N. vid tillfället var påtagligt berusad och att hon föll ihop i samband med polismännens besök. Att det rådde oordning i bostaden saknade i detta avseende i stort sett betydelse.

När ett beslut om ingripande skall fattas på medicinska grunder framstår det som ganska givet att det finns tillgång till något medicinskt material. Om inte sådant av tillräckligt färskt datum föreligger ligger det närmast till hands att inhämta ett utlåtande från läkare. Det har även varit lagstiftarens mening att missbrukare som regel skall undersökas av läkare inför ett omhändertagande enligt 13 § LVM. Vid tillkomsten av 1981 års lag om vård av missbrukare anförde det föredragande statsrådet bl.a. följande (prop. 1981/82:8 s. 81).

Innan definitiv ställning tas till frågan om omhändertagande enligt 8 § (nuvarande 13 §) bör missbrukaren om möjligt undersökas av läkare, bl a för att utsluta att hans tillstånd beror på någon sjukdom som inte hänger samman med missbruk av alkohol eller narkotika. Läkaren bör också lämpligen kunna ge råd om missbrukaren är i behov av omedelbar sjukhusvård. Undantag från kravet på läkarundersökning före beslutet måste dock kunna göras om ingripandet brådskar, något som hela bestämmelsen i och för sig förutsätter. Läkare bör dock alltid kontaktas så snart som möjligt efter omhändertagandet och före länsrättens prövning av omhändertagandebeslutet skall läkarundersökning regelmässigt kunna ha skett. Det har emellertid inte ansetts nödvändigt att meddela någon uttrycklig föreskrift om läkarundersökning i samband med omedelbart omhändertagande enligt lagen.

Uttalandet har alltjämt giltighet. Beträffande läkarundersökning kan jag även hänvisa till Socialstyrelsens allmänna råd 1989:3, LVM, s. 30 f. 1998/99:JO1

Av utredningen framgår att Stefan Carp vid sitt beslut om omedelbart omhändertagande av N.N. inte hade något underlag vare sig av medicinskt eller annat slag för att kunna dra några mer bestämda slutsatser rörande N.N:s hälsotillstånd och huruvida det förelåg fara för hennes hälsa om hon inte bereddes vård omedelbart. Även om man kan acceptera en ganska summarisk bedömning vid polismännens akuta ingripande måste en noggrannare prövning göras när polismyndigheten tar ställning till om förutsättningar finns för ett omhändertagande enligt 13 § LVM. Något försök att få in medicinskt material från annat håll har inte gjorts. Inte heller har det föranstaltats om läkarundersökning av N.N. Stefan Carp synes inte ens ha övervägt behovet av en sådan undersökning. Detta är enligt min mening mycket anmärkningsvärt. Tidsskäl eller andra praktiska hinder kan knappast åberopas till stöd för underlåtenheten, eftersom en undersökning enkelt hade kunnat genomföras sedan N.N. transporterats från sin bostad till polisstationen i Farsta i avvaktan på besked om plats på behandlingshem.

Jag är starkt kritisk till att ett beslut om omhändertagande enligt 13 § LVM i detta fall har fattats utan att det funnits någon tillfredsställande utredning rörande N.N:s hälsotillstånd. Det finns anledning anta att underlåtenheten att inhämta ett utlåtande bidrog till att N.N. omhändertogs utan att det förelåg övertygande skäl för ingripandet. Polismyndighetens yttrande ger vid handen att myndigheten anser att något läkarutlåtande normalt sett inte är erforderligt. Stefan Carps handlande skall bedömas mot den bakgrunden. Polismyndighetens ståndpunkt är dock inte försvarbar.

Enligt det citerade motivuttalandet *bör* missbrukaren om möjligt undersökas av läkare innan definitiv ställning tas om ett omedelbart omhändertagande. Jag kan inte tolka uttalandet på annat sätt än att läkarundersökning bör vara huvudregel och att undantag från detta krav kan göras – så som också anges i motivuttalandet – endast om ärendet är så brådskande att utrymme inte finns för en undersökning. Jag kan också tänka mig ytterligare något fall där en undersökning inte behövs, t.ex. därför att missbrukaren och hans medicinska situation redan är väl känd av polisen. Det är viktigt att ha i minnet att tillämpningen av 13 § LVM innebär att man med stöd av en social lagstiftning i vårdsyfte berövar någon friheten. Att göra detta på grund av allmänna lekmannamisstankar om en persons hälsotillstånd inger allvarliga betänkligheter.

Beträffande behovet av läkarundersökningen vill jag tillägga följande.

Vid polismännens besök hos N.N. föll hon ihop. Polismännen antog att detta berodde på att hon var påverkad av alkohol. Efter omhändertagandet fördes N.N. till Ekebylunds behandlingshem. Vid en rutinmässig undersökning den 10 april konstaterades att N.N:s blodtryck var mycket högt. Följande dag var hennes blodtryck alarmerande högt och hon fördes akut till sjukhus.

Man kan spekulera i om N.N. hade ett för högt blodtryck redan den 7 april och om detta kan ha bidragit till att hon sjönk ihop på golvet. Om så varit fallet borde N.N. ha beretts läkarvård. Jag kan naturligtvis inte avgöra huruvida N.N. var sjuk den 7 april. Blotta misstanken att så kan ha varit fallet

understryker dock vikten av att polisen hade bort se till att hon undersöktes av läkare. En sådan undersökning i samband med ett ingripande enligt LVM är som framgår av de citerade motivuttalandena ovan indikerad bl.a. för att utesluta att vederbörandes tillstånd beror på någon sjukdom som inte hänger samman med missbruk av alkohol eller narkotika.

Polismyndighetens dröjsmål med underställande av beslutet hos länsrätt

Ett beslut om omhändertagande enligt 13 § LVM skall som tidigare angetts genast underställas länsrätten för prövning (15 § LVM). Någon exakt tidsgräns har inte uppställts. Med uttrycket genast torde dock avses snabbast möjliga handläggning med hänsyn till omständigheterna (se JO 1991/92 s. 271).

I det aktuella fallet har omhändertagandebeslutet rörande N.N. fattats den 7 april 1996 men underställts Länsrätten i Stockholms län först den 10 april. Enligt min mening har det inte funnits några reella skäl för polismyndigheten att, även med beaktande av att beslutet fattades under påskhelgen, dröja med underställningen på sätt som skett. Av remissvaret i ärendet framgår att polismyndigheten låtit den första arbetsdagen efter påskhelgen förflyta utan att göra en underställning i ärendet. Polismyndigheten har i sitt remissvar angett att en underställning borde ha skett senast den 9 april 1996. Jag delar denna bedömning.

Polisens fotografering i N.N:s bostad m.m.

Det finns flera regler som innebär ett skydd för den enskildes hem och integritet. Av 2 kap. 6 och 12 §§ regeringsformen följer att det allmänna inte utan lagstöd får företaga husrannsakan eller liknande åtgärd. Skydd för den enskildes privatliv och sitt hem föreskrivs även i artikel 8:1 i den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna (Europakonventionen), vilken sedan den 1 januari 1995 gäller som lag i Sverige. Även enligt konventionen kan undantag i skyddet stadgas i lag.

Det fordras således ett lagstöd för att det allmänna mot en enskilds vilja skall kunna bereda sig tillträde till dennes hem. Ett exempel på en sådan bestämmelse är 21 § polislagen som medger att en polisman får bereda sig tillträde till ett hus, rum eller annat ställe, om det finns anledning anta att någon där har avlidit eller är medvetslös eller annars är oförmögen att tillkalla hjälp. Ett annat exempel är de i 28 kap. 1 § rättegångsbalken intagna bestämmelserna om husrannsakan för utrönande av omständighet som kan ha betydelse för utredning av brott. I samband med en sådan husrannsakan torde polisen i vissa fall ha möjlighet att ta fotografier.

Någon författning som reglerar fotografering från polisens sida i ett LVM-ärende finns inte. Polismännens agerande att fotografera hos N.N. har inte utgjort ett led i en förundersökning för utredande av brott utan har skett i ett LVM-ärende. Det har med andra ord varit fråga om en åtgärd som har grundats enbart på den sociala lagstiftningen. Vid alla åtgärder enligt den lagstiftningen har en myndighet att respektera principen om den enskildes självbestämmande och integritet. Polismännen vistades i lägenheten på grund

av N.N:s samtycke. Polismännen har därför inte kunnat vidta några 1998/99:JO1 undersökningsåtgärder i lägenheten mot hennes vilja. Det är måhända tveksamt om N.N. uttryckligen motsatte sig att polismännen tog fotografier i lägenheten. De har dock uppenbarligen inte frågat efter hennes ståndpunkt och därför inte heller haft hennes medgivande till fotograferingen.

Enligt min uppfattning är skälet till att fotografering skedde inte helt klart. Rikspolisstyrelsen har i sitt remissvar angett att syftet med åtgärden närmast synes ha varit att säkerställa ett underlag för prövning av eventuell tvångsvård enligt LVM. Av förhöret med en av polismännen framgår dock att anledningen att fotografera varit vidsträcktare och att de bl.a. avsett att visa polismyndigheten vilken misär N.N. levde i och vilka behov av sanering av N.N:s lägenhet som förelåg. Det hela ger vid handen att polismännen agerat inte enbart med utgångspunkt i LVM, vilket gör fotograferingen än mer tveksam.

Förhållandena i den enskildes bostad kan i vissa fall ha betydelse för bedömningen av behovet av vård enligt LVM och särskilt för bedömningen av den s.k. sociala indikationen (4 § första stycket 2 p. LVM). De iakttagelser som en myndighet gör får dock dokumenteras på annat sätt än genom tagande av fotografier utan eller till och med mot den enskildes vilja. Från Rikspolisstyrelsens sida har i remissvaret hävdats att det ur integritetssynpunkt inte skulle vara någon större skillnad mellan att fotografera i en lägenhet och att återge förhållandena i lägenheten skriftligt eller muntligt. Jag delar inte den bedömningen. Risker för att irrelevant material kommer med vid en fotodokumentering är avsevärt större.

Enligt min mening var det mycket tveksamt om förhållandena i N.N:s bostad hade någon betydelse för bedömningen av hennes behov av tvångsvård. Om så ändå skulle vara fallet kan det inte accepteras att polismännen utan N.N:s uttryckliga medgivande tog fotografier av tillståndet i lägenheten. Här har N.N:s rätt till integritet trätts för när.

Enligt min uppfattning finns det inte något bärande skäl för att man i ärenden angående tillämpning av 13 § LVM skall frångå principen om respekten för den enskildes integritet. Jag ser därför inte något skäl för att överväga en sådan lagändring som Rikspolisstyrelsen har aktualiserat i sitt remissytttrande.

Av utredningen framgår att den ifrågavarande filmrullen förkommit. Polismyndigheten kan inte undgå kritik för sina brister i hanteringen av denna. Jag har stor förståelse för att N.N. upplever detta som mycket besvärande.

Sedan länsrätten undanröjt en socialnämnds beslut att avslå en biståndsansökan och återförvisat målet till socialnämnden, har nämnden – trots att sökanden inte längre bodde i kommunen – varit skyldig att fatta nytt beslut angående hennes rätt till bistånd

(Dnr 3634-1997)

Den 12 mars 1997 avslog Socialnämnden i Järfälla kommun en ansökan från E.N. om bistånd i form av hyresgaranti.

E.N. överklagade nämndens beslut till Länsrätten i Stockholms län. Den 27 maj 1997 undanröjde länsrätten beslutet och återförvisade målet till Järfälla kommun för förnyad handläggning. Som skäl anförde länsrätten följande.

E.N. har hos socialnämnden, såsom hennes talan får förstås, ansökt om bistånd i form av bostad och vidare bistånd till hyran av denna bostad. I kravet på skälig levnadsnivå ingår rätten till en bostad av viss minimistandard. Såvitt framgår har socialnämnden inte prövat huruvida E.N. har behov av bistånd i form av bostad och hyra för att hon skall tillförsäkras en skälig levnadsnivå. Med hänsyn härtill – – – skall målet – – – återförvisas till socialnämnden i Järfälla kommun för erforderlig prövning. Biståndsbehovet i vad avser bostad har uppkommit när E.N. var bosatt i Järfälla kommun. Hon har också i denna kommun begärt bistånd i detta hänseende. Den omständigheten att hon i avvaktan på bostadsfrågans lösning nödgats vistas i annan kommun medför därför inte annan bedömning.

I en anmälan till JO den 24 september 1997 klagade E.N. på Socialnämnden i Järfälla kommun. Hon var kritisk bl.a. till att nämnden inte hjälpt henne, som är ensamstående med två små barn, att skaffa en bostad.

Anmälan remitterades till Socialnämnden i Järfälla kommun för utredning och yttrande, särskilt avseende nämndens handläggning för tiden efter länsrättens dom den 27 maj 1997. Socialnämnden har i ett remissvar anfört bl.a. följande.

Bakgrund

E.N. ansökte om att kommunen skulle garantera hyra och på så sätt göra det möjligt för henne att få en egen lägenhet. Hyresgaranti är något som socialtjänsten i samråd med hyresföretaget i begränsad utsträckning kan ge till personer med låg eller ingen inkomst. Villkoret från hyresvärdens sida är att inga tidigare skulder finns hos företaget. En hyresgaranti måste också gälla för ett år framåt. Om en person skall beviljas hyresgaranti och därmed erbjudas lägenhet är alltså inget som socialtjänsten ensidigt kan bestämma om. Med anledning av detta fick Elisabeth avslag på sin ansökan om bistånd i form av hyresgaranti. Förslag om boende på hotell eller inackorderingshem fann Elisabeth otillfredsställande då det blev för långt till skola och barnomsorg. Från den 1 mars 1997 fick hon slutligen hyra bostad i Bålsta.

Elisabeth överklagade avslagsbeslutet om hyresgaranti. Länsrättens dom meddelades 970527. Länsrätten återförvisade ärendet till socialnämnden i Järfälla för ytterligare utredning om Elisabeths behov av bistånd i form av bostad och hyra. Länsrätten ansåg att hennes behov därvidlag ej var prövat. Eftersom biståndsbehovet uppkom när hon vistades i Järfälla skulle

socialnämnden där utreda hennes behov trots att hon nu nödgades bo i annan kommun. 1998/99:JO1

Innebörden av domen var svår att tolka. Behovet av bostad skulle utredas men socialsekreterarna visste att behovet av bostad var tillgodosett till åtminstone september månad genom andrahandskontrakt. Därför prioriterades inte denna utredning.

Ärendet blev därefter inte uppmärksammat förrän JO begärde in handlingar i ärendet. Ett brev med besökstid skickades då omedelbart till Elisabeth, som svarade på brevet 971015. Hon skriver där att den lägenhet hon hyr av en bostadsrättsförening kanske skall säljas och att hon då står utan bostad. Hon skriver vidare att hon vill bo kvar i Bålsta där barnen nu har sin skola och sina kamrater. Hon fortsätter brevet med att hon vill, om så är möjligt, att socialtjänsten i Järfälla gör en överenskommelse med Håbo kommuns socialtjänst som resulterar i att hon kan få en lägenhet i Bålsta. Hon avböjer erbjudandet om besökstid.

Kontakt har tagits med socialtjänsten i Bålsta för att höra vilka möjligheter de har att hjälpa till med bostad. Enligt en socialsekreterare är deras möjligheter att hjälpa till med bostad mycket begränsade. Elisabeth har vid de enstaka tillfällen hon haft kontakt med socialtjänsten i Bålsta inte tagit upp frågan om bostad. Socialsekreteraren förväntar sig att Elisabeth vänder sig dit om hon ej får bo kvar i nuvarande lägenhet.

Kontakt har även tagits med Länsrätten för att få ytterligare besked om hur domen skall tolkas. Länsrätten menar inte att socialnämnden i Järfälla måste skaffa Elisabeth en egen lägenhet. Det framgick inte av ärendet att boende på hotell hade erbjudits. I avslagsbeslutet skulle ha stått t.ex.: Ansökan avslås då behovet är tillgodosett genom erbjudande av hotellrum.

Socialtjänsten i Järfälla kommer att fortsätta kontakten med E.N. och i den utsträckning det är möjligt vara behjälplig i bostadsfrågan.

— — —

Alla socialsekreterare på avdelningen för ekonomiskt bistånd är väl medvetna om att länsrättens domar skall verkställas skyndsamt. Så har ändå inte skett i detta fall. Vi kommer därför att skapa en bevakningsrutin för att detta misstag inte skall upprepas.

E.N. yttrade sig över remissvaret. Hon bestred därvid påståendet att hon inte vill ha bostad i Järfälla.

Föredraganden inhämtade per telefon kompletterande upplysningar från socialförvaltningen i Järfälla kommun.

I beslut den 28 januari 1998 anförde *stf JO Ekberg* följande.

Efter länsrättens dom ålåg det socialnämnden att skyndsamt utreda om E.N. hade behov av bostad och fatta ett beslut med anledning av hennes ansökan. Enligt remissvaret har ärendet emellertid lågprioriterats hos nämnden. Orsaken till detta har varit att nämnden dels varit av uppfattningen att E.N:s behov av bostad redan varit uppfyllt, dels inte ansett sig ha ansvar för henne eftersom hon bodde i en annan kommun. Dessa omständigheter har emellertid inte fritagit nämnden från ansvaret att fatta beslut med anledning av E.N:s ansökan om bistånd. De angivna omständigheterna skulle däremot ha kunnat påverka innehållet i nämndens beslut.

Enligt uppgifter som inhämtats från socialförvaltningen i januari 1998 har socialnämnden ännu inte fattat något beslut med anledning av E.N:s ansökan om bistånd. Förvaltningen har visserligen haft viss kontakt med E.N. men såvitt framgår av utredningen har E.N. inte återkallat sin ansökan om bistånd. Nämnden borde därför – inte minst efter JO:s remiss – ha sett till att ärendet

slutfördes. Jag ser allvarligt på nämndens passivitet. Om nämnden ansett att E.N:s behov av bostad varit tillgodosett eller om nämnden av annan orsak ansett sig inte ha något ansvar för hennes behov av bistånd, skulle nämnden ha meddelat ett avslagsbeslut med anvisning om hur beslutet kan överklagas. 1998/99:JO1

En kommunalnämnd kunde inte erbjuda barnomsorgsplats från den dag som föräldrarna hade begärt. Eftersom kommunalnämndens beslut härom har innefattat ett partiellt avslag på ansökan om barnomsorg, har kritik riktats mot att beslutet fattats av en tjänsteman som enligt kommunalnämndens delegationsordning inte hade behörighet att avslå en ansökan om barnomsorg

(Dnr 1749-1996)

S. och M.Å. gav den 9 maj 1995 in en ansökan om barnomsorg för sin dotter F. född den 12 oktober 1994 till Björklinge-Bälinge kommunalnämnd i Uppsala kommun. Av ansökan framgick att plats i barnomsorg önskades fr.o.m. den 1 januari 1996. Ansökan bekräftades av kommunen den 23 november 1995. I bekräftelsen, som var undertecknad av barnomsorgsassistenten Gun Adler vid förvaltningen, angavs följande.

Härmed bekräftas att Din ansökan för barnet F.Å. inkommit 1995-05-09 och samtidigt placerats i kommunens barnomsorgskö efter sitt födelsedatum.

Tillgången på barnomsorgsplatser inom kommunen är för närvarande sådan att Ni inte kan erhålla sökt barnomsorgsplats. Er ansökan förlängs och Ni erhåller placering i förskola/familjedaghem så snart det finns en möjlighet.

Den 4 december 1995 krävde makarna Å. per telefon att få ett skriftligt överklagbart beslut från kommunen och den 14 december 1995 fattade kommunalnämnden genom Gun Adler ett beslut av följande lydelse:

Jag beslutar att bevilja F.Å. plats i kommunens barnomsorgskö med placering på förskola/familjedaghem så snart som möjligt med hänsyn till dels barnets plats i kön dels tillgängliga platser.

Efter det att makarna överklagat beslutet avtog länsrätten i dom den 13 mars 1996 deras talan om plats på begärd tidpunkt med hänvisning till att man enligt lagstiftningens förarbeten fick tåla ett dröjsmål om tre–fyra månader till dess plats kan ordnas och att denna tidsfrist enligt länsrättens mening borde beräknas med utgångspunkt från barnets ettårsdag. Länsrätten prövade emellertid makarna Å:s överklagande som ett ärende om bistånd enligt 6 § socialtjänstlagen (1980:620), SoL.

S.S. klagade såsom ombud för S. och M.Å. i en anmälan till JO på Björklinge-Bälinge kommunalnämnd i Uppsala kommun. Hon anförde att kommunalnämndens underlåtit att fatta ett beslut att avslå makarna Å:s ansökan om barnomsorg vilket fått till följd att de inte kunnat få sin rätt prövad av domstol. Hon anförde vidare att en handläggare vid förvaltningen uppmanat makarna Å. att anlita en s.k. svart dagmamma.

Anmälan remitterades till Björklinge-Bälinge kommunalförvaltning för upplysningar. I sitt remissvar anförde kommunalförvaltningen, genom tf. kommunaldschefen Dagmar Wänéus, följande.

Handläggaren har följt de rutiner som finns i Uppsala kommun vid placering av barn i förskola. Vid den aktuella tidpunkten hade inte kommundelen och inte heller Uppsala kommun uppnått målet full behovstäckning inom barnomsorgen. Detta drabbade framför allt de yngsta barnen och barnet det gäller i detta ärende var vid ansökningstillfället knappt 7 månader gammalt. På ansökan nämndes inget om förtur enl. §§ 6 och 15 SOL utan handläggaren behandlade den som en vanlig ansökan enl. § 13 SOL.

Uppsala kommun avvaktar för övrigt beslut i Regeringsrätten ang. besvär i ett barnomsorgsärende. Ärendet har varit uppe i länsrätt och kammarrätt.

Beträffande punkten 2, tjänstefel enl. 20 kap. 1 § BrB står ord mot ord. Handläggaren har inte uppmanat till "svart arbetskraft" utan det är en tolkning som S.S., Björklinge juristfirma, gjort och får stå för.

Familjen har nu erbjudits plats för det yngre barnet i samma familjedaghem som storebror fr o m 1996 08 01 men har kommit överens med handläggaren om att flytta fram tidpunkten till 1996 08 19.

S.S. och makarna Å. har kommenterat remissvaret.

JO tog del av Björklinge-Bälinge kommunalnämnds i Uppsala kommun delegationsordning. Av denna framgick (punkt 3.2) att "Beslut om plats inom BO förskola, skolbarnsomsorg och familjedaghem" får fattas av barnomsorgsassistent. Vidare tog JO del av kommunalnämndens beslut den 2 november 1995 § 224 i vilket nämnden beslutat att godkänna följande handlägningsordning rörande barn som inte kan beredas plats i barnomsorgen. I detta sades följande.

1. Anmälan inkommer om barnomsorgsplats. Bekräftelse skickas ut på om barnet kan beredas plats för närvarande. Detta är att se som verkställelse till följd av kommunfullmäktiges beslut om volym.

2. Biståndsbedömning enligt SoL § 6 erbjuds föräldrar som efterfrågar detta och kan antas behöva särskild hjälp till barnomsorgsplats p.g.a. ekonomiska eller sociala förhållanden. Detta beslut kan överklagas i Länsrätten.

3. En del föräldrar accepterar ej bekräftelse i punkt 1. utan kräver ett skriftligt besked om barnomsorg. På kommunjuristens förslag föreslås följande formulering:

"Beslutar att bevilja /barnets namn/ plats i kommunens barnomsorgskö med placering på förskola så snart som möjligt med hänsyn till dels barnets plats i kön, dels tillgängliga platser."

Gun Adler uppgav per telefon den 3 november 1997 att hon uppfattar kommunalnämndens delegationsordning på så sätt att hennes behörighet att fatta beslut om plats inom barnomsorgen och förskolan endast omfattar beslut som innefattar bifall till en gjord ansökan och att hon följaktligen inte har behörighet att avslå en ansökan.

I ett beslut den 10 november 1997 anförde *stf JO Ekberg* följande.

I 14 § första stycket SoL föreskrivs att varje kommun svarar för att barn inom dess område erbjuds förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg. I 14 a § SoL stadgas att förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg skall tillhanda-

hållas i den omfattning det behövs med hänsyn till föräldrarnas förvärvsarbete eller studier eller barnets eget behov. Förskoleverksamhet skall tillhandahållas för barn som har fyllt ett år. Enligt 14 b § första stycket SoL skall, när vårdnadshavaren anmält behov av plats inom förskoleverksamheten eller skolbarnsomsorgen, kommunen erbjuda plats utan oskäligt dröjsmål. Av förarbetena till lagstiftningen (prop. 1993/94:11 s. 46) framgår att en handläggningstid om tre till fyra månader bör betraktas som rimlig.

Frågan huruvida kommunen fullgjort sin skyldighet enligt vad som stipuleras i 14 a och b §§ SoL kan endast bli föremål för rättslig prövning enligt reglerna om laglighetsprövning i 10 kap. kommunallagen (1991:900). En sådan prövning kan leda till att domstolen upphäver det kommunala beslutet men inte till att den sätter ett bifallsbeslut i stället för det klandrade beslutet (jfr RÅ 1996 ref. 89). En domstolsprövning enligt kommunallagen av beslutets laglighet förutsätter emellertid att ett förmligt (överklagbart) beslut har fattats av nämnden.

Det besked, rubricerat Bekräftelse, som avsändes från kommunalförvaltningen till makarna Å. den 23 november 1995 har innefattat ett sakligt ställningstagande till deras ansökan om barnomsorgsplats. Beskedet får tolkas så att ansökan avslagits partiellt eftersom barnomsorgsplats inte ställs till förfogande från och med den tidpunkt som yrkades av makarna Å. Beskedet har enligt min mening fått en mindre lyckad utformning genom sin rubrik och den löpande texten. Även mot beslutet den 14 december 1995 kan invändning göras. Inte heller i det beslutet anges det uttryckligt att den gjorda ansökan inte bifalls i sin helhet. Beslutet har dock varit tillräckligt informativt för att makarna Å. har kunnat lägga det till grund för ett överklagande.

Enligt kommunalnämndens delegationsordning har Gun Adler i sin egenskap av barnomsorgsassistent varit behörig att fatta beslut om plats inom barnomsorgen och förskolan. Vid förfrågan har uppgivits att behörigheten endast omfattar beslut som innefattar bifall till en gjord ansökan. Avslagsbeslut skall således fattas av kommunalnämnden själv. Av detta följer att Gun Adler inte varit behörig att på sätt som skett partiellt avslå den av makarna Å. gjorda ansökan.

Det är självfallet av största vikt att kommunalnämndens delegationsordning följs med omsorg. Resultatet kan annars bli att man – som i förevarande fall – fattar ett beslut som till viss del blir ogiltigt. Om kommunalnämnden vill delegera beslut av förevarande slag till tjänstemän får delegationsordningen ändras.

Jag vill vidare framhålla att det givetvis är viktigt att beslut i ärenden av föreliggande slag är tydliga, lättbegripliga och uttömmande. De skall vara så utformade att en sökande förälder enkelt skall kunna bedöma huruvida den har rätt att överklaga beslutet eller inte. Det kan mot bakgrund av vad jag nu sagt vara påkallat för kommunen att se över sina beslutsformuleringar i ärenden av föreliggande slag så att det i varje enskilt fall klart framgår i vilken utsträckning en ansökan blir bifallen eller avslagen.

Enligt anmälan har en handläggare inom förvaltningen direkt eller indirekt

uppmanat makarna Å. att anlita en s.k. svart dagmamma. Påståendet har till- 1998/99:JO1
bakavisats i remissvaret. Jag har inte funnit skäl fortsätta utredningen i denna
del.

Hälso- och sjukvård

1998/99:JO1

Kritik mot sjukhus för bristande åtgärder enligt lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård (LPT), särskilt vad gäller grunden för utskrivning av patient som var avviken och dokumentationen av begäran om polishandräckning respektive avlysningen av begäran

(Dnr 3909-1996)

Anmälan

I en anmälan till JO ifrågasatte polisinspektören Jan Ferb Löwenströmska sjukhusets hantering av ett handräckningsuppdrag angående en av sjukhuset efterlyst patient. Han anförde bl.a. följande.

Den 30 september 1996, ca kl. 01.25 blev han och hans kolleger i en polisbuss via polisens ledningscentral dirigerade till Klarabergsviadukten i Stockholm med anledning av att personal vid SL iakttagit att en kvinna suttit på en bänk vid en busshållplats en längre tid. Han och hans kolleger kunde konstatera att kvinnan var i psykisk obalans. Vid kontroll av kvinnan via ledningscentralen visade det sig att hon var efterlyst och att handräckning enligt 47 § lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård, (LPT), var begärd av överläkaren Sirkka Hartman och att kvinnan skulle återföras till Löwenströmska sjukhusets psykiatriska avdelning 30. Då polismännen informerade kvinnan om att handräckning skulle ske blev hon rasande, tömde sin väska och klädde av sig på överkroppen. Polismännen blev därför tvungna att med milt våld föra in henne i polisbussen där hon lugnade ner sig. Vid ankomsten till Löwenströmska sjukhuset fick Jan Ferb, via en porttelefon till avdelning 30, veta att kvinnan inte var välkommen dit varefter samtalet bröts. Efter ytterligare påtryckningar hänvisades de till en annan entré vid sjukhuset. Där möttes de av sjukskötaren Kaj Korpelainen som upplyste dem om att kvinnan inte fick komma in på avdelningen. Detta berodde på dels att det inte fanns någon läkare på plats, dels att kvinnan var utskriven som patient från sjukhuset. Jan Ferb blev upprörd över beskedet och sa att om handräckning var begärd måste sjukhuset ta hand om personen i fråga. Sjukskötaren vägrade dock att släppa in kvinnan och hänvisade till att psykakuten vid Karolinska sjukhuset var rätt instans för det fall att kvinnan skulle tvångsomhändertas. Jan Ferb bad sjukskötaren att kontakta en läkare. Han bad också om att under tiden få ta in kvinnan i ett rum på sjukhuset vilket han förvägrades. Då sjukskötaren tog lång tid på sig bestämde sig Jan Ferb för att ändå ta med sig kvinnan in på sjukhuset. En annan person låste dock dörrarna för dem. Efter ytterligare tio minuter kom sjukskötaren tillbaka och meddelade att begäran om handräckning var annullerad. På fråga från Jan Ferb uppgav sjukskötaren att det var han själv som annullerat begäran. Eftersom sjukvården inte ville ta hand om kvinnan och Jan Ferb inte bedömde att hon utgjorde någon omedelbara fara för vare sig sitt eget eller någon annans liv eller hälsa avslutades ingripandet med att hon, på egen

begäran, skjutsades tillbaka till den bänk varifrån hon hade hämtats. Kvinnan hade då varit frihetsberövad cirka två timmar utan laglig grund. 1998/99:JO1

Utredning

Med anledning av anmälan begärde JO in och tog del av en kopia av patientjournalen avseende kvinnan (C.R.) för tiden efter den 1 januari 1996.

Av journalen framgick följande.

C.R. vårdades vid Löwenströmska sjukhuset, avdelning 30, enligt LPT under tiden den 4 december 1995 till den 2 januari 1996. Den 11 maj 1996 togs C.R. på nytt in för vård på samma avdelning enligt ett samma dag utfärdat vårdintyg. Den 15 maj 1996 gjordes bedömningen att det inte längre fanns någon grund för LPT-vård och C.R. skrevs ut till ett härbärge i Stockholm.

Den 31 juli 1996 tog sig C.R. frivilligt till psykakuten på Karolinska sjukhuset där vårdintyg skrevs ut varefter hon togs in på Löwenströmska sjukhuset. Den 2 augusti 1996 beslutade överläkare Sirkka Hartman att överföra C.R. från vård enligt LPT till vård enligt hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) på grund av att länsrätten hade beslutat om tvångsvård av C.R. enligt lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall (LVM). (JO:s anmärkning: rätteligen beslut av ordföranden i Socialnämnden i Sollentuna kommun om omedelbart omhändertagande enligt LVM den 1 augusti 1996 vilket fastställdes av länsrätten den 5 augusti.) C.R. flyttades till ett LVM-hem i Östersund. Den 4 augusti 1996 överfördes emellertid C.R. från LVM-hemmet till Östersunds psykiatriska klinik för vård enligt LPT. Den 19 augusti 1996 fördes C.R. åter till avdelning 30 på Löwenströmska sjukhuset via remiss från Östersunds psykiatriska klinik för fortsatt vård enligt LPT. Den 22 augusti 1996 gjorde underläkaren Krystyna Eklund en anteckning om C.R:s psykiska tillstånd. Den 26 augusti 1996 antecknade Krystyna Eklund att C.R. den 23 augusti 1996 avvikit från avdelningen i samband med en timpermission och att C.R., efter kontakt med bakjouren, efterlysts till polisen. En epikris har skrivits av överläkaren Agneta Durling och Krystyna Eklund i vilken har konstaterats att C.R. inlagts enligt LPT, att C.R. avvikit från avdelningen den 23 augusti 1996, att vård enligt LPT avskrivits den 2 september 1996 samt att LVM-ansökan avslagits (den 21 augusti 1996, JO:s anm.).

JO tog också del av ett utdrag ur Rikspolisstyrelsens efterlysningsregister avseende den i ärendet aktuella handräckningsbegäran. Där framgick att överläkaren Sirkka Hartman hade begärt handräckning enligt 47 § LPT för transport av C.R. till Löwenströmska sjukhuset, avdelning 30 och att efterlysningen var daterad den 24 augusti 1996.

Anmälan remitterades till Nordvästra sjukvårdsområdet för utredning och yttrande över anmälan samt beträffande grunden för avskrivning av LPT den 2 september 1996. Svar inkom från chefsöverläkaren Urban Ösby samt överläkarna Agneta Durling och Sirkka Hartman.

Sjukskötaren Kaj Korpelainen vid Löwenströmska sjukhuset, avdelning 30, har i en till remissvaren bifogad skrivelse redogjort för händelsen den 30 september 1996. Kaj Korpelainens redogörelse överensstämmer såvitt avser

det faktiska händelseförloppet i allt väsentligt med vad Jan Ferb uppgett i sin 1998/99:JO1
anmälan.

Överläkaren Agneta Durling vid Löwenströmska sjukhuset anförde följande.

Den aktuella personen vårdades på Frösö behandlingshem i augusti. LPT utfärdades där 96 08 09 och hon överfördes till oss för kortare vårdtid med fortsatt avgiftning. Hon har vårdats otaliga gånger med anledning av sitt narkotikamissbruk sedan 13 års ålder.

Avvek från avdelningen 96 08 23 och efterlystes i samband med detta via Sollentunapolisen.

Utskrevs i sin frånvaro i samband med att vårdintyget skulle utgå efter fyra veckors varaktighet. Rutinmässigt ska samtidigt avlysning ske till samma polismyndighet, men dokumentering saknas tyvärr i detta fall.

När polisen fann pat inne i City hade mer än fem veckor gått sedan efterlysningen. Vanligtvis brukar polisen kontrollringa för att förvissa sig om att efterlysningen kvarstår efter så lång tid. Om behov av ny inläggning förelåg skulle polisen ha fört pat till Karolinska sjukhuset som är vår akutmottagning nattetid.

Chefsöverläkaren för psykiatri sektor Sollentuna/Sigtuna/Upplands Väsby, Urban Ösby, hänvisade till vad Kaj Korpelainen och Agneta Durling yttrat och anförde själv följande.

Det har inte tidigare inträffat att en patient som inkommit med begärd polishandräckning inte skulle blivit avanmäld. Om detta inträffat i detta fall eller ej vet vi inte eftersom vi inte sparar dokumentationen i de enskilda fallen. Jag har dock föranstaltat om översyn av våra rutiner i frågan.

Vår jourmottagning vid Löwenströmska sjukhuset är öppen vardagar 8.00–20.00. Övrig tid hänvisar vi till den psykiatriska akutmottagningen på Karolinska sjukhuset. Vid anlitande av Norrortspolisen har det inte inneburit några problem att föra patienten till rätt psykiatrisk mottagning.

I fråga om händelseförloppet under natten föreligger som framgår av Korpelainens polisanmälan och JO-anmälan olika versioner. Jag har ingen anledning att betvivla den redogörelse som lämnats i frågan av min personal.

Överläkaren Sirkka Hartman vid Märsta öppenvårdsmottagning anförde följande.

I egenskap av bakjour kontaktades jag per telefon av tjänstgörande sjuksköterska på avd 30, Psykiatriska kliniken, Löwenströmska sjukhuset, 96-08-23 kl 19.00, då jag befann mig i hemmet i Uppsala. Sjuksköterskan meddelade att LPT-patienten C.R. inte hade återvänt från sin timpermission, som slutade kl 15.00 samma dag.

I enlighet med vedertagen praxis i fall då en LPT-patient har avvikit fattade jag då ett beslut enligt LPT § 47 om att begära polishandräckning för att återföra patienten. Beslutet meddelades sjuksköterskan muntligen i pågående telefonsamtal.

För begäran om polishandräckning av angivet slag finns på avdelningen utarbetat ett formulär som ifylls med de närmare uppgifterna i aktuellt fall och som faxas till polisen. Även denna gång fylldes ett sådant formulär i av sjuksköterskan där det framgick att jag hade fattat beslutet. Formuläret faxades till polisen och anteckning gjordes av sjuksköterskan i Cardex.

Undertecknad avrapporterade på klinikmötet måndagsmorgon 96-08-26 och detta antecknades till journalen samma dag av underläkare Krystyna Eklund efter rapporten och avdelningsronden enligt följande: ”C. avviker från avd den 23/8. Har haft timpermission och har inte kommit tillbaka. Efter kontakt med bakjouren är C. efterlyst till polisen.”

Med anledning av remissvaren remitterades ärendet till Socialstyrelsen för yttrande i fråga om grunden för utskrivningen av avviken patient, dokumentationen av avlysningen samt gallringen av dokumentation av handräckningsuppdrag. 1998/99:JO1

Socialstyrelsen anförde i sitt remissvar – genom tf. generaldirektören Olof Edhag – följande.

1. Grunden för utskrivning av avviken patient

Det aktuella ärendet avser en kvinna vårdad med stöd av lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård (LPT). Kvinnan inkom till Löwenströmska sjukhuset den 19 augusti 1996 från Östersunds sjukhus där hon vårdats enligt LPT sedan den 4 augusti 1996. Från intagningen på Löwenströmska sjukhuset finns en intagningsanteckning gjord av ST-läkaren Per Olin. I denna anteckning finns inte noterat att det gjorts någon bedömning huruvida kriterierna för tvångsvård är uppfyllda eller ej. En bedömning av hennes psykiska status är emellertid gjord. I journalen finns ytterligare en läkaranteckning gjord av underläkaren Krystyna Eklund den 22 augusti 1996. Inte heller i denna anteckning finns noterat om tvångsvårdskriterierna är uppfyllda eller ej. I nästa läkaranteckning från den 26 augusti 1996, även den gjord av underläkare Krystyna Eklund, finns noterat att patienten avvikit från avdelningen den 23 augusti 1996. Vidare finns följande noterat "Efter kontakt med bakjouren är xx efterlyst till polisen." Någon anteckning vem denna bakjour är finns inte. Inte heller framgår det av anteckningen om efterlysningen gjordes den 23 augusti, den dag patienten försvann, eller den 26 augusti dagen för journalanteckningen. Nästa journalanteckning är en epikris signerad av såväl överläkare Agneta Durling som underläkare Krystyna Eklund.

Enligt 3 § LPT, får tvångsvård ges endast om

1. patienten lider av en allvarlig psykisk störning,
2. patienten på grund av sitt psykiska tillstånd och sina personliga förhållanden i övrigt har ett oundgängligt behov av psykiatrisk vård, som inte kan tillgodoses på annat sätt än genom att patienten är intagen på en sjukvårdsinrättning för heldygnsvård, och
3. patienten motsätter sig sådan vård som sägs i 2 eller till följd av sitt psykiska tillstånd uppenbart saknar förmåga att ge uttryck för ett grundat ställningstagande i frågan om vård.

Enligt 7 § LPT skall chefsöverläkaren vid den enhet där patienten vårdas, om han finner att patienten bör ges tvångsvård utöver fyra veckor från dagen för beslutet om intagning, före utgången av fyra veckorstiden ansöka hos länsrätten om medgivande till sådan vård.

När det inte längre finns förutsättningar för tvångsvård, skall chefsöverläkaren, vid den enhet där patienten vårdas, enligt 27 § LPT genast besluta att tvångsvården skall upphöra. Enligt samma lagrum skall frågan om tvångsvårdens upphörande övervägas fortlöpande. Enligt 28 § LPT upphör tvångsvården, om inte en ansökan om medgivande till tvångsvård har kommit in till länsrätten inom den tid som anges i 7 § samma lag.

Ett beslut om tvångsvårdens upphörande skall föregås av en bedömning om förutsättningarna för tvångsvård är uppfyllda. Det förhållandet att patienten inte finns närvarande på grund av att denne avvikit medför inte att en sådan bedömning får uteslutas. Finns patienten inte på sjukvårdsinrättningen får bedömningen göras utifrån den kunskap som finns tillgänglig om patienten. Det förhållandet att en patient avvikit från sjukvårdsinrättningen utgör således inte en grund för tvångsvårdens upphörande.

I det aktuella fallet finns ingen dokumenterad bedömning huruvida patienten uppfyller kraven för tvångsvård eller ej, vilket i sig är anmärkningsvärt. Patientens psykiska status har noterats vid två tillfällen

innan hon avvek. Därefter har vården summerats i en epikris. Patienten efterlystes den 23 eller den 26 augusti vilket innebär att hon då måste ha uppfyllt kriterierna för tvångsvård. Tvångsvården avskrevs 7 eller 10 dagar därefter. Någon bedömning huruvida patienten uppfyllde de tre kriterierna för tvångsvård vid detta tillfälle redovisas ej i journalen. Socialstyrelsen är mycket kritisk till detta förfaringssätt.

2. Dokumentation av avlysningen

Det har i patientens journal dokumenterats att hon efterlysts. Av anteckningen framgår inte vem som fattat detta beslut. Inte heller framgår det av anteckningen om efterlysningen gjordes den 23 augusti, den dag patienten försvann, eller den 26 augusti dagen för journalanteckningen. Någon avlysning av patienten finns inte dokumenterad. På en psykiatrisk klinik som bedriver tvångsvård måste det finna klara dokumenterade riktlinjer för handläggningen av tvångsvårdade patienter. Detta är av största vikt för att inte någon skall bli föremål för tvångsåtgärder utan lagligt stöd.

I propositionen 1989/90:81 om ledningsansvaret inom den offentliga hälso- och sjukvården m.m. har angivits att en av chefsöverläkarens viktigaste arbetsuppgifter är att svara för att säkra rutiner för verksamheten utarbetas och följs inom enheten i fråga om bl.a. journalföring och hantering av läkemedel och medicinsk-teknisk utrustning m.m. Det är således chefsöverläkarens ansvar att det finns klara och säkra rutiner avseende beslut om efterlysning respektive avlysning av patienter liksom avseende dokumentationen av dessa beslut. Några sådana rutiner har uppenbarligen inte funnits på kliniken vilket är anmärkningsvärt.

Styrelsen vill också understryka att den sjukvårdsenhet/ansökande läkare som efterlyst en tvångsvårdad person har att bevaka det initierade ärendet och därför skall meddela polismyndigheten när efterlysningen inte längre är aktuell. Överläkare Agneta Durling har i sitt yttrande anfört att mer än fem veckor gått sedan efterlysningen och att polisen då brukar kontrollringa för att förvissa sig om att efterlysningen kvarstår. Agneta Durling var enligt journalen ansvarig läkare för patienten. Det var således hennes ansvar att se till att det skedde en avlysning då hon beslutade om tvångsvårdens upphörande. Att förklara sin underlåtenhet i detta avseende med att polisen brukade kontrollringa är därför inadekvat.

3. Gallring av dokumentation av handräckningsuppdrag

Enligt 2 § patientjournalagen skall de anteckningar som görs och de handlingar som upprättas eller inkommer i samband med vården och som innehåller uppgifter om patientens hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden och om vårdåtgärder anses som journalhandlingar.

Enligt 3 § skall en patientjournal innehålla de uppgifter som behövs för en god och säker vård av patienten.

Chefsöverläkaren Urban Ösby har i sitt yttrande anfört att han inte vet huruvida begärd polishandräckning blivit avanmäld eller ej eftersom dokumentationen i det enskilda fallet inte sparats.

Begäran om polishandräckning regleras i 47 § LPT. Polismyndigheten skall lämna biträde på begäran av chefsöverläkaren för att återföra en patient som har lämnat vårdinrättningen utan tillstånd, eller för att återföra en patient till vårdinrättningen, om denne inte har återvänt dit sedan tiden för ett tillstånd att vistas utanför inrättningens område har gått ut eller tillståndet har återkallats. Begäran om polishandräckning är myndighetsutövning mot den enskilde. Dokumentationen om detta är en uppgift om vårdåtgärd och därför journalhandling enligt 3 § patientjournalagen.

Enligt 6 § patientjournalagen får uppgifter i en journalhandling inte utplånas eller göras oläsliga. 1998/99:JO1

Det är således olagligt att, som skett på Löwenströmska sjukhuset, gallra ut dokumentation om efterlysningar avseende enskilda patienter.

Urban Ösby, Agneta Durling och Sirkka Hartman kommenterade Socialstyrelsens yttrande.

Urban Ösby anförde följande.

Detta är det första fall som inträffat inom sektorn där polis handräckt en patient som borde avanmälts för polishandräckning. Våra rutiner har nu ändrats för att förhindra en upprepning av det skedda. Dokumentation av beslut om polishandräckning skedde vid den aktuella tidpunkten genom att en kopia av fax till polisen lades till journalen. Avnämnan av begäran om polishandräckning har skett per telefon och inte dokumenterats skriftligt. Efter Socialstyrelsens kritik har nu rutinerna ändrats så att respektive överläkare ansvarar för att en signerad anteckning om avanmälan görs på kopian av fax till polisen med begäran om polishandräckning. Jag beklagar att den information som jag lämnade i tidigare yttrande innebar ett missförstånd när det gällde skriftlig dokumentation av avanmälan av begäran om polishandräckning. Detta har ej dokumenterats skriftligt tidigare, och någon gallring av journalmaterial har således ej ägt rum.

Dokumentation av vem som beslutat att begära polishandräckning och tidpunkt när det skedde finns i kardex i journalen, även om journalnoteringen inte innehåller den informationen.

Dokumentation i journalen om grunden för beslut angående LPT borde varit tydligare, men bristen kan i någon mån förklaras av att detta var en inom sektorn mycket väl känd patient med 27 tidigare vårdtillfällen.

Agneta Durling anförde följande.

Patienten är känd av vår klinik sedan lång tid. Hon har grav missbruksproblematik och en personlighetsstörning, borderline. Under en 10-årsperiod vårdats cirka 25 tillfällen mestadels enligt LSPV eller LPT p.g.a. psykotiska symptom och aggressivitet utlöst av narkotikamissbruk, huvudsakligen amfetamin. Patienten saknar total sjukdomsinsikt och har ingen motivation för att upphöra med sitt missbruk. Otaliga insatser har gjorts från kommunen med behandlingshem, LVM-vård m.m. utan att förändring har inträtt. Vad sjukvården kunnat vara behjälplig med är endast korta vårdtider i samband med ohanterbart tillstånd av drogpsykos. Patienten har relativt snabbt lugnat ner sig och vårdintyget har därmed kunnat avskrivas.

Denna gång utfärdades vårdintyg på Östersunds sjukhus 1996 08 04 där även § 6 togs. Först 1996 08 19 överfördes patienten till hemsektorn Löwenströmska sjukhuset för fortsatt vård enligt LPT. Bedömdes fortfarande vara splittrad och hypoman vid ankomsten. Patienten är hemtam på avdelningen, känner sig trygg och förbättras allt eftersom drogpsykosen avklingar. Avviker från avdelningen 1996-08-23 på kvällen och efterlystes av avdelningspersonal efter kontakt med tjänstgörande bakjour, dr Sirkka Hartman, Märsta öppenvårdsmottagning.

Undertecknad som återkom från semester följande vecka bedömde dock med ledning av tidigare god kännedom om patienten och rapport om patientens aktuella tillstånd från avdelningens läkare och journalutdrag att LPT skulle upphöra och polisen skulle underrättas om avlysning 1996 09 02. Att förlänga tvångsvården utöver 4 veckor var det ej tal om då patientens akuta psykotiska tillstånd nu som vid tidigare vårdtillfällen snabbt avklingat.

Efterlysning av patienter görs av personal via fax och dokumenteras i journal. Dokumentation av händelsen gjordes 1996 08 26 av underläkaren så

snart hon kom till avdelningen efter helgen och fick rapport om det inträffade. 1998/99:JO1

Rutinerna för avlysning var vid denna tid att samma polismyndighet informerades telefonledes av delegerad personal från avdelningen. I detta fall råder dock oklarhet gällande det muntliga avlysningsförfarandet. Någon skriftlig dokumentation förelåg ej och har således ej utgallrats. Numera dokumenteras alltid även avlysningsförfarandet skriftligen.

Sirkka Hartman anförde bl.a. följande.

Det är som Socialstyrelsen påpekar riktigt att det inte av underläkare Krystyna Eklunds anteckning framgår vilket datum efterlysningen gjordes. Att denna gjordes den 23 augusti 1996 framgår däremot av kardex, vilken ju ingår i journalen.

Socialstyrelsens yttrande kommenterades även av chefläkaren vid Nordvästra sjukvårdsområdet Rolf Tryselius, som anförde bl.a. följande.

Som framgår av insända handlingar efter vår utredning har brister i dokumentationen kring patientens vårdtillfälle förelegat. När den nu aktuella kliniken blivit varse dessa brister har chefsöverläkaren föranstaltat om uppstramning och förbättring av dokumentationsrutinerna framledes när det gäller LPT-fall.

I beslut den 15 januari 1998 anförde *stf JO Ekberg* följande.

Bedömning

1. Grunden för utskrivning av avviken patient

Socialstyrelsen har redogjort för de bestämmelser som reglerar när vård enligt LPT skall inledas och avslutas. Av redogörelsen framgår att frågan om tvångsvårdens upphörande skall övervägas fortlöpande och att beslut om tvångsvårdens upphörande skall föregås av en bedömning av om förutsättningarna för sådan vård fortfarande föreligger. Det framhålls särskilt att det förhållandet att patienten inte finns närvarande på grund av att denne avvikit inte medför att en sådan bedömning får uteslutas. Finns patienten inte på sjukvårdsinrättningen får bedömningen göras utifrån den kunskap man har om patienten. Den omständigheten att en patient avvikit från sjukvårdsinrättningen utgör således inte en grund i sig för att tvångsvården skall upphöra.

Genom den utredning som företagits har framkommit att överläkaren Agneta Durling, som varit patientansvarig läkare, den 2 september 1996 fattade beslut om att tvångsvården av C.R. skulle upphöra. Agneta Durling har, efter det att hon tagit del av Socialstyrelsens synpunkter, uppgett att hon inför detta beslut gjorde bedömningen att det inte längre förelåg förutsättningar för tvångsvård av C.R. Agneta Durling har uppgett att hon grundade bedömningen på dels tidigare kännedom om C.R., dels journalanteckningar samt uppgifter från avdelningsläkaren om C.R:s aktuella tillstånd. Beslutet om tvångsvårdens upphörande grundas på medicinska bedömningar som JO inte kan ta ställning till och jag uttalar mig således inte i den frågan. Agneta Durling har emellertid inte dokumenterat sin bedömning av C.R:s psykiska status i journalen. I denna finns endast en epikris upprättad av Agneta

Durling och underläkaren Krystyna Eklund, av vilken det i detta avseende endast framgår att C.R. avvikit från avdelningen den 23 augusti 1996 och att tvångsvården avskrivits den 2 september 1996. 1998/99:JO1

Urban Ösby, som i egenskap av chefsöverläkare är ansvarig för ledningen av psykiatri sektorn vid sjukhuset, har medgett att dokumentationen i journalen om grunden för upphörande av tvångsvården borde ha varit tydligare. Han har dock förklarat bristen med att C.R. var mycket väl känd inom sektorn.

Det bör i sammanhanget beaktas att journalen är det grundläggande dokumentet för att åstadkomma patientsäkerhet i vidaste bemärkelse. Journalen är till som ett stöd för den som vid varje tillfälle ansvarar för patientens vård. Eftersom läkare kan växla och möjlighet inte alltid föreligger att kontakta den läkare som kan vara huvudansvarig för vården – t.ex. vid akutsituationer och liknande – måste anteckningarna vara korrekta och tillräckligt utförliga. Detta är viktigt också med hänsyn till att journalen är en informationskälla för patienten om erhållen vård. Journalen är vidare av stor betydelse som underlag i vissa legala sammanhang och vid bedömning från bl.a. tillsynsmyndigheternas sida av den vård och behandling som patienterna erhållit.

Journalen är alltså ett centralt hjälpmedel inom sjukvården med den största betydelse för både patienten och läkaren. När fråga är om patienter som vårdas med stöd av tvångslagstiftning är det ett oeftergivligt krav att dokumentationen av deras psykiska status sker på ett riktigt och uttömmande sätt. Så har inte skett i detta fall och jag instämmer i den kritik som Socialstyrelsen har uttalat i detta avseende. Det är överläkaren Agneta Durling som i egenskap av patientansvarig läkare och den som fattat beslutet om upphörande av tvångsvården som främst blir föremål för min kritik. Dock kan chefsöverläkaren Urban Ösby inte heller undgå kritik, då det är denne som ansvarar för att tillfredsställande rutiner beträffande journalföring utbildas på avdelningen.

2. Dokumentation av begäran om handräckning respektive avlysning av begäran

Enligt 2 kap. 8 § regeringsformen är varje medborgare gentemot det allmänna skyddad mot frihetsberövande. Undantag från denna fri- och rättighet kan göras endast med stöd av lag eller annan författning som utfärdats efter bemyndigande i lag efter vissa angivna förutsättningar.

I LPT finns bestämmelser som ger läkare och polis rätt att under vissa förutsättningar föra en person till sjukhus mot dennes vilja. I 47 § andra stycket LPT stadgas att polismyndigheten skall lämna biträde på begäran av chefsöverläkaren för att återföra en patient till vårdinrättningen, om denne inte har återvänt dit sedan tiden för ett tillstånd att vistas utanför inrättningens område har gått ut. Av 39 § LPT följer att chefsöverläkaren kan delegera uppgiften att begära polishandräckning till annan läkare vid sjukvårdsinrättningen.

En åtgärd av ifrågavarande slag utgör ett stort ingrepp i den personliga integriteten. Det är därför av största vikt att gällande handräckningsbestäm-

melser tillämpas korrekt samt att dokumentationen av fattade beslut sker kontinuerligt och på ett sätt som gör att risken för misstag minimeras.

Av utredningen framgår att beslutet att begära polishandräckning för att återföra C.R. till avdelningen fattades den 23 augusti 1996 av överläkaren Sirkka Hartman, som då tjänstgjorde som bakjour. Den 26 augusti förde underläkaren Krystyna Eklund in uppgiften om handräckningsbegäran som en daganteckning i C.R:s journal. Som Socialstyrelsen påpekat framgår det inte av anteckningen vem som hade fattat beslutet eller när detta gjordes. Sirkka Hartman har efter Socialstyrelsens påpekande anfört att tidpunkten för när beslutet i fråga fattades finns dokumenterat i kardex.

Det är i och för sig riktigt att kardex ingår i journalen. Det finns inte heller någon föreskrift i patientjournallagen om att en sådan anteckning som det här är fråga om ovillkorligen behöver införas som en daganteckning i själva journalen. Jag anser dock att det är mindre lämpligt att ett beslut om en så ingripande åtgärd som begäran om handräckning inte går att återfinna i journalen utan att det krävs undersökning av andra journalhandlingar för att kunna följa de beslut som fattats i frågan. Redan i den utredning som jag har företagit har det under en icke oväsentlig tid varit ovisst om handräckningsbeslutet fattades den 23 eller den 26 augusti 1996. Jag anser därför att den dokumentation som förevarit i detta avseende inte har varit godtagbar.

Tvångsvården av C.R. upphörde den 2 september 1996 efter beslut av överläkaren Agneta Durling. Någon avlysning av patienten finns inte dokumenterad. Som utredningen visat kvarstod också begäran om handräckning i Rikspolisstyrelsens efterlysningsregister så sent som den 30 september 1996, då Jan Ferb och dennes kolleger verkställde sjukhusets begäran.

I likhet med vad Socialstyrelsen anfört vill jag särskilt framhålla vikten av att det på en psykiatrisk klinik som bedriver tvångsvård finns klara och dokumenterade riktlinjer för handläggningen av sådana patienter. Det måste finnas tydliga och säkra rutiner avseende beslut om begäran om polishandräckning respektive avlysning av sådan begäran. Detsamma gäller riktlinjer för dokumentation av dessa beslut. Ansvaret härför åvilar i första hand den ledningsansvarige, i detta fall alltså chefsöverläkaren Urban Ösby.

Den utredning som företagits i ärendet visar med all tydlighet att några sådana rutiner eller riktlinjer inte har funnits på kliniken. Jag finner det vara särskilt anmärkningsvärt att sjukhuset först uppgett att dokumentation avseende avlysningen av C.R. utgallrats och att sjukhuset senare, efter att ha delgetts Socialstyrelsens åsikt att detta förfarande var olagligt, ändrat sina uppgifter till att någon dokumentation aldrig skett av åtgärden. Oavsett vilket förhållandet varit framstår det som helt klart att sjukhuset inte har haft tillräcklig kontroll över vilka tvångsåtgärder sjukhuset begärt. Överläkaren Agneta Durlings uttalande att hon anser att polisen själv borde ha kontrollerat om efterlysningen fortfarande gällde vid ingripandet visar också på en påtaglig brist på eget ansvarstagande. Sjukhusets åsidosättande i angivna avseenden har fått till följd att en ung kvinna utan lagligt stöd blivit föremål för polisingripande och under delvis uppseendeväckande former varit frihetsberövad ett antal timmar. Detta är helt oacceptabelt.

Ansvaret för att det på sjukhuset inte har funnits tillfredsställande rutiner för att undvika händelser som denna vilar som tidigare nämnts ytterst på

chefsöverläkaren Urban Ösby. Dock kan inte heller överläkaren Agneta Durling undgå kritik för det inträffade. Som ansvarig läkare för patienten har det ålegat henne att se till att det skedde en avlysning av begäran av handräckning då hon beslutade om tvångsvårdens upphörande. Jag har övervägt att anmäla såväl Urban Ösby som Agneta Durling till Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd med yrkande om disciplinpåföljder. Med hänsyn till att sjukhuset numera är medvetet om att det förfarit felaktigt samt till att rutinerna i angivna avseenden har setts över och förbättrats, låter jag dock saken bero med den allvarliga kritik som ligger i gjorda uttalanden.

Jag anser däremot inte att någon kritik kan riktas mot överläkare Sirkka Hartman. Som ovan anförts fattade hon beslutet om att begära handräckning som bakjour. C.R. vårdades då fortfarande med stöd av LPT. Handräckningsbegäran framstår därför inte som omotiverad. Av utredningen framgår att avrapportering skett till underläkaren Krystyna Eklund och att överläkaren Agneta Durling, i egenskap av ansvarig läkare för patienten, vidtagit därefter följande åtgärder. Sirkka Hartman har enligt min mening bort kunna utgå från att i första hand den patientansvariga läkaren skulle bevaka behovet av att begära om handräckning kvarstod.

3. Sjukhusets kontakter med polispatrullen

Jag vill avslutningsvis även påtala att jag anser att sjukhusets bemötande av C.R., då hon infördes dit av polispatrullen, framstår som anmärkningsvärt. Enligt min mening fanns det inte anledning för sjukhuspersonalen att ifrågasätta polismännens uppgift att hon hade förts dit på grund av sjukhusets egen begäran om handräckning. Sjukhuspersonalens förfarande att inför polismännen muntligen annullera sin begäran om handräckning och utan ytterligare åtgärder avvisa kvinnan därifrån framstår som mycket otillfredsställande. Jag har förståelse för att kvinnan inte kunde tas in på avdelningen med hänsyn till att LPT-vården var avskriven och att det inte fanns någon läkare tillgänglig där. Av allt att döma avböjde C.R. också vård i frivilliga former. Det hade enligt min mening ändå varit rimligt att sjukhuset i någon mån hade försökt samarbeta med polispersonalen för att lösa den uppkomna situationen på ett för kvinnan så bra sätt som möjligt. Med hänsyn till att dessa ställningstaganden gjordes av underställd personal anser jag dock inte att det är nödvändigt att gå vidare i saken.

Med den delvis mycket allvarliga kritik som ligger i det anförda avslutas ärendet.

Bildandet av ett kommunalförbund inom hälso- och sjukvården. 1998/99:JO1
Fråga om berörda kommuner och intresseorganisationer beretts skälig tid att besvara remiss. Även fråga om innehållet i ett diskussionsunderlag kunde anses kränka personalens meddelar- och yttrandefrihet

(Dnr 1717-1997)

Anmälan

I en anmälan till JO anförde Lennart Sandström i huvudsak följande. För att samordna sin verksamhet bildade Landstinget i Älvsborgs län och Bohuslandstinget ett kommunalförbund för länssjukvården i norra Älvsborg och norra Bohuslän – kallat ”NU-sjukvården”. Bildandet av kommunalförbundet hade skett under stor brådska och berörda kommuner och intresseorganisationer hade inte beretts skälig tid att besvara remissen, utsänd den 24 juni 1996 med svarsfrist den 5 augusti 1996. Den korta remisstiden hade uppenbarligen ett syfte, att berörda instanser inte skulle kunna avge genomtänkta yttranden så att genomförandet kunde ske ostört. Vidare hade den nye chefen, sjukhusdirektören Gösta Malmer, lagt munkavle på personalen. I ett diskussionsunderlag ställt till samtliga chefer och arbetsledare skrev Gösta Malmer bl.a. att ”resursdiskussioner hör inte hemma i informationen till enskilda patienter när det gäller ställningstaganden till olika behandlingsalternativ” och beträffande nedskärningar att ”detta får under inga omständigheter leda till en attityd där man i dialog med patienten hänvisar till besparingar som orsak till än det ena, än det andra”. – Lennart Sandström önskade JO:s utredning och ingripande mot NU-sjukvården för att skälig tid inte erhöles och mot Gösta Malmer för innehållet i dennes brev.

Utredning

Anmälan remitterades till arbetsutskottet för NU-sjukvården (Kommunalförbundet för Länssjukvården i Norra Bohuslän och Norra Älvsborg). I ett remissvar anförde arbetsutskottet följande:

Behandlades förslag till yttrande till Riksdagens ombudsmän (JO) på grund av anmälan från Lennart Sandström mot Kommunalförbundet och sjukhusdirektör Gösta Malmer.

Lennart Sandström har gjort gällande att kommunalförbundet, alternativt Gösta Malmer, inte givit berörda kommuner och intresseorganisationer skälig tid för avgivande av remissyttrande och att Malmer lagt munkavle på kommunalförbundets anställda genom att dessa ej skulle få prata om försämrade resurser i vården.

I förslaget till yttrande framhålles beträffande påståendet om ej skälig tid bl a att kommunalförbundets remiss var väl förberedd genom muntlig information och dialog på bred front och att förbundet därmed i alla delar väl fullgjort de krav som reglerna om samverkansskyldighet och brukarsamråd uppställer.

Beträffande påståendet om munkavle framhålles att Sandströms klander är lösryckt från sitt sammanhang och att Malmer genom innehållet i avsnittet, Etik i vårdarbetet, inte inskränkt yttrandefriheten utan endast framhållit vik-

ten av ett etiskt förhållningssätt och väl övervägd information till patienten i vårdssituationen. 1998/99:JO1

Arbetsutskottet beslöt
att avge yttrande enligt förslag.

I förslaget till yttrande, upprättat av chefsjuristen Christer Karphammar, anfördes följande.

Sandström har gjort gällande att kommunalförbundet, alternativt Malmer, inte givit berörda kommuner och intresseorganisationer skälig tid för avgivande av remissyttrande över ”Diskussionsunderlag Projekt NU-sjukvården” inför kommunalförbundets direktions beslut i ärendet den 26 september 1996. Sandström har också påstått att Malmer lagt munkavle på kommunalförbundets anställda genom att dessa ej skulle få prata om försämrade resurser inom vården. Sandströms anmälan se bilaga 1 (*här utelämnad*).

Arbetsutskottet föreslås besluta avge följande yttrande.

Påståendet om ej skälig tid

Kommunalförbundet skall enligt 8 § hälso- och sjukvårdslagen i planeringen och utvecklingen av hälso- och sjukvården samverka med bl a samhällsorgan och organisationer. I kommunallagen 6 kap 8 § sägs vidare att kommunal nämnd skall verka för att samråd sker med dem som utnyttjar deras tjänster. Sistnämnda paragraf är inte angiven i kommunalförbundslagen men bör enligt arbetsutskottet ändå vara vägledande.

Sandström har inte påstått att kommunalförbundet skulle ha underlåtit att samverka eller ha samråd med berörda intressenter. Det får ändå anses ligga i sakens natur att samverkansskyldighet och brukarsamråd förutsätter skälig tidsfrist, vilket gör att ovannämnda bestämmelser skall tillämpas.

Kommunalförbundets remiss var väl förberedd genom muntlig information och dialog på bred front under vintern 1995/1996 och efterkommande vår och försommar gentemot kommuner, patient- och pensionärsorganisationer, politiska grupperingar i kommunalförbundets medlemmar, primärvårdsorganisationer etc. Sjukhusdirektören har själv varit föredragande på flertalet träffar. Kommunalförbundets direktiv och beslut samt informations- och kommunikationstillfällen anges i bilaga 2 (*här utelämnad*).

Sandström har i sin anmälan påstått bl a att knappast några kommunala nämnder har sammanträden på sommaren och att det blev omöjligt för kommunerna att penetrera materialet.

Arbetsutskottet konstaterar att kommunerna Vänersborg, Uddevalla, Trollhättan, Lysekil, Munkedal, Sotenäs, Strömstad, Tanum, Bengtsfors, Åmål, Dals Ed, Färgelanda, Mellerud och Ale inkom med remissvar. Vissa kommuner begärde och fick anstånd för sina svar. Endast Orust och Lilla Edets kommuner avstod från möjligheten att yttra sig skriftligt.

Arbetsutskottet anser att förbundet genom ovan beskrivna åtgärder i alla delar väl uppfyllt de krav som åligger kommunalförbundet enligt gällande regler om samverkansskyldighet och brukarsamråd.

Sandströms påstående om remisstiden och syften i övrigt är av den beskaffenhet att arbetsutskottet endast framhåller, att det naturligtvis inte förhåller sig så som Sandström påstått. Visserligen är tempot högt och kraven på alla inblandade stora. Detta är en följd av de omfattande sparbetning som ålagts kommunalförbundet och som resulterat i strukturarbete. Detta varken får innebära eller har inneburit att kommunalförbundet eftersätter sina skyldigheter.

För JOs helhetsbedömning av nu berörd fråga hänvisar arbetsutskottet slutligen till Länsrättens i Älvsborgs län dom 1997.04.24 nr 4233-96 i vilken länsrätten prövat ett beslut från kommunalförbundet överklagat av Sandström. Se bilaga 3 (*här utelämnad*).

Ifrågavarande nyhetsbrev som är ställt till chefer och arbetsledare, alltså inte till sjukvårdens anställda, innehåller ett avsnitt med rubrik Etik i vårdarbetet. Sandströms klander är lösryckt från sitt sammanhang. Därför återges här hela avsnittet.

”Arbetet i sjukvården går i stor utsträckning ut på att lindra, trösta och bota i nu nämnd ordning. Det är inte alltid vi förmår leva upp till våra patienters förväntningar eller förhoppningar. Dock måste vi alltid ge en sann och begriplig information.

Våra politiker blir ibland kontaktade av patienter som berättar att de nekats remiss eller annan åtgärd med hänvisning till resursbrist och besparingar i NU-sjukvården. Det är naturligtvis så att ingen patient nekats behövlig vård när det föreligger klara indikationer. Resursdiskussioner hör inte hemma i informationen till enskilda patienter när det gäller ställningstaganden till olika handlingsalternativ.

Jag har full förståelse för att många medarbetare i förändrings- och nedskärningstider kan känna sig pressade men detta får under inga omständigheter leda till den attityd där man i dialog med patienten hänvisar till besparingar som orsak till än det ena, än det andra. Det är vårt ansvar som chefer och arbetsledare i vården att erbjuda våra patienter trygghet och bästa möjliga vård utifrån förutsättningarna och också sprida detta förhållningssätt till våra medarbetare.”

Malmer har här tagit upp en angelägen diskussion om hur man i vården både skall kunna leva upp till hälso- och sjukvårdslagets krav på information och samråd med patienten och samtidigt undvika att skapa obefogad oro hos patienten.

Patienten är i en uppenbar beroendeställning i relation till vårdpersonalen. Det är därför av största betydelse att den oro inför kommande förändringar, som många medarbetare känner, inte i vårdsituationen mer eller mindre omedvetet överförs på patienten. Att reflektera över sitt förhållningssätt i detta avseende strider enligt arbetsutskottets och Malmers mening på intet sätt mot yttrandefriheten. Självklart skall patienter få korrekt information om orsaken till operationsköer etc. Malmers avsikt med ifrågavarande avsnitt har varit att skapa en angelägen, kontinuerlig etisk debatt om hur vi på bästa sätt ger patienten inte bara god medicinsk vård utan också trygghet i vid mening. Malmer har anfört att han väl känner till reglerna om yttrandefrihet och att han aldrig ens tänkt tanken att försöka inskränka denna frihet.

Det är arbetsutskottets mening att Malmer genom innehållet i avsnittet, Etik i vårdarbetet, inte inskränkt yttrandefriheten utan endast framhållit vikten av ett etiskt förhållningssätt och väl övervägd information till patienten i vårdsituationen.

Lennart Sandström har kommenterat remissvaret och inkommit med ytterligare handlingar.

I beslut den 20 februari 1998 anförde *stf JO Norell Söderblom* följande.

Bedömning

1998/99:JO1

Remisstiden

I 8 § hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) föreskrivs att landsting (*sjukvårdshuvudman*) skall samverka med samhällsorgan, organisationer och privata vårdgivare. I förarbetena till det aktuella lagrummet, proposition 1981/82:97 s. 124 anförs bl.a. följande beträffande innebörden av uttrycket *samverkan*.

Ordet *samverkan* avser markera att samarbetet alltid skall vara fråga om ett ömsesidigt givande och tagande. Samråd har ofta använts i en snävare betydelse. Det är således inte endast fråga om att bereda någon tillfälle att ta del av ett visst förslag till utbyggnad, utan avsikten är att denne skall ges möjlighet att påverka utformningen av förslaget genom att belysa det utifrån hans kunskaper och erfarenheter.

Jag har i ett tidigare ärende (JO 1997/98:361) prövat frågan om samråd mellan ett landsting och Handikappföreningarnas samarbetsorgan i Stockholms län. Jag fann då i beslut den 14 februari 1997 anledning att rikta kritik mot Stockholms läns landsting för underlåtenhet att bereda samarbetsorganet tillfälle till samråd innan beslut fattats i ärendet.

I detta ärende har remissen rörande *samverkan* skickats ut innan beslut i saken har fattats. Den remisstid som satts ut har omfattat cirka sex veckor. HSL innehåller ingen bestämmelse om frister utan det får bedömas från fall till fall om remisstiden får anses vara tillfyllest.

Remisstiden här har förlagts till en tidsperiod när det är allmän semestertid i Sverige. Vid bestämmande av remisstid anser jag att detta är en faktor som måste beaktas. Jag anser därför att det kan ifrågasättas om remissinstanserna fått tillräckligt rådrum för att kunna påverka utformningen av det aktuella förslaget på sätt som förutsätts i hälso- och sjukvårdslagen och motivuttalandena till lagen. Jag delar således arbetsutskottets uppfattning att ifrågasvarande regler bör vara vägledande för kommunalförbund.

Arbetsutskottet har i sitt remissvar till JO framhållit att remissen var väl förberedd genom information till och dialog med kommunerna och andra särskilt berörda. Jag vill till detta framhålla följande: Givetvis är den förberedande informationen betydelsefull och ägnad att underlätta remissinstansernas slutliga ställningstagande. Tyngdpunkten i arbetet med ett remissyttrande ligger emellertid i att sammanväga de skilda argument som regelmässigt framförs under beredning av ärendet. Den förberedande informationen har enligt min erfarenhet endast en marginell påverkan på tidsåtgången för ett genomarbetat remissvar.

Utöver det påpekande som ligger i det sagda föranleder ärendet i denna del inte någon ytterligare kommentar från min sida.

Munkaveln

I 2 kap. 1 § 1 regeringsformen (RF) sägs att varje medborgare gentemot det allmänna är tillförsäkrad yttrandefrihet, varmed avses frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor. I tryckfrihetsförordningen (TF) anges att var och en har

rätt att, då ej annat särskilt anges i förordningen, i vad ämne som helst meddela uppgifter och underrättelser för offentliggörande i tryckt skrift (1 kap. 1 § tredje stycket TF). Myndighet eller annat allmänt organ får enligt huvudregeln inte efterforska den som lämnat sådant meddelande. En reglering motsvarande den i tryckfrihetsförordningen finns för lämnande av uppgifter till radio och television i yttrandefrihetsgrundlagen (YGL). Genom lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, som trädde i kraft den 1 januari 1995, har Europakonventionen blivit gällande som svensk lag. I konventionens artikel 10 punkt 1 anges att var och en har rätt till yttrandefrihet och att denna rätt innefattar åsiktsfrihet samt frihet att ta emot och sprida uppgifter och tankar utan offentlig myndighets inblandning och oberoende av territoriella gränser.

Lagregleringen ger offentligt anställda samma skydd som andra medborgare. En offentligt anställd kan således som alla andra ge uttryck för sin uppfattning även rörande den egna myndighetens verksamhet. I sekretesslagen finns regler som begränsar de offentligt anställdas rätt att yttra sig om vad de fått veta i samband med sin tjänst.

Det skydd för yttrandefriheten som regeringsformen anger är ett skydd gentemot "det allmänna". Det allmänna innefattar t.ex. kommunernas valda församlingar och förvaltningsorgan. Skyddet innebär att en myndighet inte får ingripa vare sig formellt eller informellt mot en tjänsteman hos myndigheten för att han eller hon använt sig av sin grundlagsskyddade rätt att yttra sig i massmedier eller på annat sätt gett uttryck för sin uppfattning. En myndighet får inte heller försöka motarbeta att den anställde använder sig av sina rättigheter. En arbetsgivare kan således inte genom generella uttalanden eller genom kritik i enskilda fall söka påverka arbetstagaren i fråga om det sätt på vilket friheten använts. Undantag gäller bara för det fall att ingripandet har stöd i lag.

Gösta Malmers s.k. nyhetsbrev syftar såvitt framgår av den valda ordalydelsen i första hand till att motsäga påståendena om att patienter nekats olika behandlingsåtgärder under hänvisning till resursbrist. "Det är naturligtvis så att ingen patient nekas behörig vård när det föreligger klara indikationer." Avslutningsvis uttalas: "Det är vårt ansvar som chefer och arbetsledare i vården att erbjuda våra patienter trygghet och bästa möjliga vård utifrån förutsättningarna och också sprida detta förhållningssätt till våra medarbetare."

Med hänsyn till formuleringarna i citaten kan enligt min mening uppmaningen till återhållsamhet när det gäller diskussioner om resursbrist knappast ses som annat än en erinran om vikten av att inte i onödan skrämja patienter. Detta är självfallet en viktig uppgift för sjukhusledningen. Så snart man tangerar yttrandefrihetsfrågan rör man sig emellertid på ett känsligt område. Det är viktigt att i sådana sammanhang formulera sig så att inga missförstånd uppstår. Enklast sker detta genom att man i klartext talar om att man inte avser att kränka yttrandefriheten. Så har inte gjorts här. Det är därför inte förvånansvärt om brevet kunnat uppfattas som en yttrandefrihets-

inskränkning. En noggrann genomläsning av brevet bör emellertid knappast 1998/99:JO1
leda till en sådan slutsats. Jag beaktar därvid särskilt att adressaterna var
chefer och arbetsledare.

Med det anförda finner jag inte skäl till kritik mot formuleringarna i Gösta
Malmers nyhetsbrev.

Med dessa besked är ärendet för min del avslutat.

Socialförsäkring

1998/99:JO1

Försäkringskassas hantering av inkomna handlingar (läkarintyg)

(Dnr 2821-1996)

Anmälan

I en anmälan till JO klagade J.B. på Malmöhus läns allmänna försäkringskassas handläggning av hans avlidna hustrus, G.B., sjukpenningärende. Han anförde bl.a. att försäkringskassan, trots att hon vid upprepade tillfällen lämnade in läkarintyg med sjukskrivning, inte fattade några beslut rörande hennes sjukpenning.

Utredning

Sedan försäkringskassans akt granskats hos JO anmodades försäkringskassan att yttra sig över bl.a. frågan om handläggningen av de läkarintyg med sjukskrivning som G.B. lämnade in till försäkringskassan under 1994. I sitt remissvar anförde försäkringskassan genom tf direktören Bengt Johansson följande.

Utredning

--- Till lokalkontoret hade den 21 januari 1994 inkommit ett intyg gällande hel sjukskrivning för tiden 18 december 1993–19 mars 1994 p g a lumbago – ischias sinister och diskdegeneration. Den 8 juni 1994 inkom ytterligare läkarintyg gällande fortsatt hel sjukskrivning för tiden 17 mars–18 juni 1994 p g a spondylosis deformans L III – L IV och ischias. Det första intyget hade lagts som bilaga till G.B:s pensionsansökan och det andra hade lagts till det sjukdomsfall som avslutats genom sjukpenningindragning den 13 juli 1993. Inget av intygen hade föranlett någon dokumenterad åtgärd.

I samband med utredning i anledning av JO-anmälan har J.B. till lokalkontoret den 19 december 1996 ingivit ytterligare läkarintyg gällande resterande tid av 1994. Av stämplingar på dessa intyg framgår att de tidigare inkommit till lokalkontoret, varifrån man uppenbarligen inte företagit sig annat än att återsända dem till G.B.

Bedömning

Redan vid tiden för de här aktuella omständigheterna gällde inom Malmöhuskassan den rutinen att ingivna läkarintyg efter beslut i sjukpenningärenden skulle hanteras som nya sjukförsäkringsärenden, vari skriftliga beslut skulle meddelas. Sedan JO-beslut den 30 november 1994, sedermera intaget i Ämbetsberättelsen 1995/96 s. 341, blev känt för kassan i slutet av 1994 har denna rutin ytterligare befästs. Det märkes i detta sammanhang att Länsrättens avgörande i mål Ö 5436-94 visserligen lämnar G.B:s överklagande utan bifall, men på annan grund än den varpå det överklagade beslutet vilat. Rätten fann, till skillnad således mot försäkringskassan, att den för pensionsförmån erforderliga varaktigheten av nedsatt arbetsförmåga inte visats föreligga.

Enbart denna omständighet hade bort föranleda ställningstagande till sjukpenningrätt i anledning av de ingivna läkarintygen. 1998/99:JO1

Mot bakgrund av ovanstående har det i nu aktuellt ärende förekommit en uppenbar handläggningsbrist. Då det är centralkontorets uppfattning att rutinen fungerar väl framstår den brist som konstaterats i detta ärende som svårförklarlig och särskilt som inaktivitet fortgått sedan rubricerat JO-beslut blev känt. De bakomliggande omständigheterna låter sig emellertid nu inte närmare utredas. Centralkontoret finner det inträffade emellertid föranleda att rutinen vid ingivande av nya läkarintyg tages upp på temadagar i rehabilitering och förvaltningsrätt. Ytterligare skall G.B:s rätt till sjukpenning i anledning av de förebragta intygen nu bli föremål för lokalkontorets prövning och beslut i sak.

J.B. kommenterade remissvaret.

Bedömning

I sitt den 14 oktober 1997 meddelade beslut anförde *JO Pennlöv* följande i fråga om handläggningen av läkarintygen.

Av utredningen framgår att G.B. vid den tidpunkt när de i ärendet aktuella läkarintygen lämnades in till försäkringskassan inte uppbar sjukpenning. Hon hade också fått avslag på sin ansökan om pension. När läkarintygen rörande de nya sjukskrivningsperioderna lämnades in till försäkringskassan föranledde de inte någon åtgärd eller beslut angående hennes rätt till sjukpenning från försäkringskassans sida. De ingivna läkarintygen borde, som försäkringskassan har anförut i remissvaret, ha uppfattats som nya sjukanmälningar, och kassan skulle ha tagit ställning till G.B:s rätt till sjukpenning i anledning av intygen. Försäkringskassans underlåtenhet att fatta beslut har medfört att G.B. därigenom framtogs möjligheten att få sjukpenningrätten överprövad.

Jag finner vidare försäkringskassans hantering av de ingivna läkarintygen anmärkningsvärd. Ett läkarintyg lades som bilaga till G.B:s pensionsansökan, ett annat lades som bilaga till ett avslutat sjukfall. Andra läkarintyg återsände försäkringskassan till G.B.

Utformningen av en anteckning i försäkringskassas journal

(Dnr 3454-1996)

Med anledning av en anmälan mot Jönköpings läns allmänna försäkringskassa meddelade *JO Pennlöv* den 18 december 1997 ett beslut med detta innehåll.

Anmälan

M.K. har klagat på hur försäkringskassan utformat en journalanteckning rörande honom.

Till anmälan har fogats en kopia av försäkringskassans handläggningsjournal. I en anteckning den 19 februari 1996 står följande. ”--- Då Mats

inte alltid håller sig till sanningen, bedömer fk och af att det är viktigt att ha ett flerpartssamtal där de berörda finns med. ---.” 1998/99:JO1

Utredning

Anmälan har remitterats till försäkringskassan för yttrande. Försäkringskassan har beträffande handläggningen av ärendet hänvisat till ett yttrande av chefen för kassans lokalkontor Nässjö, som anfört följande (nämnd bilaga ej medtagen här).

I samband med utredningen av arbetsskadan har M.K. fått del av journalanteckningarna från rehabiliteringshandläggningen. Han reagerade då starkt på en notering den 19 februari 1996 citat: ”Då Mats inte alltid håller sig till sanningen ...”. Tjänstemannen lovade honom ett samtal med berörd tjänsteman dvs. Ewa Johansson.

P.g.a. hennes tjänstledighet och semester träffades M.K., Ewa Johansson och undertecknad först den 17 september 1996. Vid denna träff förklarade Ewa Johansson bakgrunden till noteringen dvs: Fr.o.m. mitten av maj -94 t.o.m. juni månad -94 deltog Mats i en arbetsvägledning via Arbetslivstjänster, se bilaga. Han fick i uppgift att under semestermånaden bestämma sig för vilket yrke han skulle satsa på och att försöka hitta en lämplig provningsplats.

Den 6 juli 1994 kontakter M.K. försäkringskassan p.g.a. att han sökt och kommit in på Komvux:s omvårdnadsprogram. M.K. hade sökt denna utbildning helt utan samråd med försäkringskassan och troligen redan innan rehabiliteringsplaneringen gjordes för köp av arbetsvägledning. Olyckligtvis var ordinarie rehab. handläggare semesterledig, varför beslut om rehabersättning fattades utifrån de uppgifter M.K. lämnade och vad som framkom i redovisningen från Arbetslivstjänster.

Dessa turer i rehabiliteringshandläggningen fanns med hos Ewa Johansson när hon träffade M.K. den 19 februari 1996. Vid telefonkontakt med Annika Lundberg, Arbetsförmedlingen, får Ewa uppfattningen att M.K. gjort gällande att det var på uppmaning/rekommendation från försäkringskassan som han sökt och genomfört omvårdnadsutbildningen. Då det bedömdes föreligga oklarheter kom man överens om ett flerpartssamtal med M.K., Annika Lundberg (AF) och Ewa Johansson.

Vid vår träff med M.K., den 17 september 1996 yrkade han att journalanteckningen den 19 februari 1996 skulle tas bort eller skrivas om. Jag förklarade att vi inte kan skriva om våra journalanteckningar, men att vi kan göra en dagsnotering och på så sätt justera/förklara. Samtidigt betonade vi starkt att den gjorda noteringen inte haft någon avgörande betydelse i handläggningen av arbetsskadan. M.K. ville att vi skulle avvakta med detta tills han varit hos arbetsförmedlingen och sett deras noteringar. När han återkom med AF:s journalutdrag frågade jag om vi skulle göra någon dagsnotering från vårt samtal men fick svaret citat ”det behövs inte”.

Vi beklagar ordvalet i den gjorda noteringen och är medvetna om hur viktigt det är att inte i våra journaler göra noteringar som kan utpeka, stämpla eller kränka personer.

Försäkringskassan har därutöver i remissvaret anfört följande.

Lokalkontoret i Nässjö har under lång tid haft kontakt med M.K. avseende rehabiliteringsåtgärder. Den aktuella journalanteckningen får ses mot bakgrund av de kontakter kassan tidigare haft med M.K. Ordvalet i journalanteckningen har dock varit olyckligt, vilket lokalkontoret också påpekat.

Försäkringskassan strävar efter att i journalanteckningar vara saklig, objektiv och undvika värderingar om personer. Detta ingår som ett led i utbildningen om dokumentation. 1998/99:JO1

M.K. har kommenterat remissvaret.

Bedömning

Försäkringskassan har i remissvaret medgivit att den aktuella journalanteckningen formulerats på ett olyckligt sätt. Jag delar helt denna uppfattning. Vad som bör dokumenteras i ett ärende är uppgifter som av olika anledningar är relevanta för ärendets handläggning. Dit hör knappast en tjänstemans subjektiva värdering av den försäkrades karaktär. Försäkringskassan förtjänar därför kritik för det sätt på vilket journalanteckningen utformades.

Ärendet avslutas.

Innehållet i en försäkringskassas akt samt fråga om kommunikering

(Dnr 2236-1996)

Anmälan

I en anmälan mot Västmanlands läns allmänna försäkringskassa klagade I.S. på försäkringskassans handläggning av ett ärende om sjukbidrag/förtidspension. Bl.a. var hon missnöjd med att viktiga handlingar saknades i försäkringskassans akt sedan den överlämnats till länsrätten med anledning av att hon överklagat försäkringskassans beslut. Detta upptäckte hon vid ett besök på länsrätten den 17 maj 1996. Sedan hon kontaktat försäkringskassan och påtalat detta hade kassan, utan hennes tillstånd, gått igenom akten hos länsrätten och därvid tillfört akten handlingar som tidigare saknats. Vid ett besök den 24 maj 1996 hos lagmannen vid länsrätten uttalade denne att eftersom akten var försäkringskassans har den rätt att ha tillgång till densamma. Hon hade dessutom funnit att handläggaren Roy Grahn och dåvarande försäkringsläkaren Olle Järnmark gjort anteckningar på handlingar i akten. Hon ifrågasatte om det är korrekt av försäkringsläkaren att göra anteckningar med personliga åsikter, som går emot den behandlande läkarens, på dennes utlåtande i ärendet. Vidare ifrågasatte hon om inte den försäkrade borde beredas tillfälle att bemöta sådana kommentarer. Olle Järnmark hade i ett svar till Roy Grahn den 19 juli 1994 skrivit att han kommer att visa hennes ärende för kontorschefen Ingemar Meurke, så att denne kunde sprida det till sektionschefer och rådgivare. Hon ifrågasatte om kassan, utan hennes medgivande, hade rätt att låta dessa personer ta del av hennes ärende.

Utredning

1998/99:JO1

Försäkringskassan yttrade sig efter remiss. Som remissvar hänvisade kassan – direktören Bo Gustafson – till ett yttrande från kassans lokalkontor i Västerås, vari Ingemar Meurke anförde bl.a. följande.

Saknas handlingar på länsrätten?

Akten överlämnades till länsrätten den 15 maj 1996. Innan en akt överlämnas till länsrätten gör vi en noggrann genomgång av ordningen bland akthandlingarna. Vi ser till att bilagorna ligger i rätt ordning. Akten var, enligt vår uppfattning, komplett när den lämnade försäkringskassan. Den återopade journalen från rehabiliteringskliniken fanns i dubbel uppsättning. Dels som bilaga 14 (inkom till försäkringskassan den 22 juni 1994, avsändare I.S.), och dels som bilaga 16 där journalen är en bilaga till läkarutlåtande den 30 juni 1994 av dr Carola Liljestrand. När vi återfår akten från länsrätten för att kommentera JO-anmälan kan jag, efter omsorgsfull genomgång av akten och samtal med berörda tjänstemän, konstatera att bilaga 14 saknas. Dessutom saknades den ”sammanfattning” som hör till bilaga 15 (utredn. förtroendeläkaren den 22 juni 1994).

Anteckningar på handlingar

En marginalanteckning på en handling kan göras under förutsättning att det tydligt framgår vem som gjort anteckningen och när den gjordes. I.S. har i sin skrivelse bifogat dr Liljestrands brev den 15 september som är ställt till försäkringsläkaren (fl) Järnmark ---. Järnmark har i marginalen antecknat: ”94.09.20. Det är förbluffande att se hur dåligt detta brev stämmer med verkligheten. Jag har tillsammans med Roy Grahn talat med C.L. Df arbetar mer”. Dr Liljestrands brev är behäftat med sakfel när hon skriver: [...]”med hjälp av Feldenkreis-lektioner och om möjligt bearbetande psykologsamtal. Detta är en aktiv rehabilitering, ej enbart vila”. Till saken hör att det inte längre var aktuellt med någon av dessa behandlingsformer. I.S. har själv såväl muntligt som skriftligt reagerat på skrivningen om psykologsamtal. På handläggarens exemplar av dr Liljestrands brev finns en blyertsnotering bredvid den citerade texten: ”inget av detta är aktuellt!”, signerat ”Roy”.

I.S. deltog vid SFN:s sammanträde den 7 oktober 1994, och hade då möjlighet att lämna ytterligare synpunkter.

I utredningsakten finns dock ingen notering om att I.S. delgivits fl Järnmarks marginalanteckning på dr Liljestrands brev. Det får vi därför beklaga.

Bland de handlingar som I.S. skickat till JO finns fl Olle Järnmarks brev till dr Liljestrand, daterat den 19 juli 1994. Överst på det brevet finns en blyertsnotering ”Sänd till dr Liljestrand den 4/8”, sign. ”Roy”. Den noteringen kan väl närmast betraktas som överflödig eftersom åtgärden samtidigt finns antecknad i noteringsjournalen.

Fl Järnmarks svar till handläggaren den 19 juli 1994

I.S. skriver: ”Före detta fl Olle Järnmark tycks bedrivit någon egen form av etik när det gäller sekretess. Fråga: Får man skicka ut en enskilda handling-

ar/akt till vem som helst inom försäkringskassan utan försäkringstagarens medgivande att så får ske? I detta fall hänvisar jag till fl Olle Järnmarks egna anteckningar i ett svar till handläggare Roy Grahn utförda 940719 som jag sänt med som bilaga".

1998/99:JO1

Jag förmodar att I.S. med detta avser fl Järnmarks anteckning "Jag kommer att visa Ingemar Meurke ärendet så att han kan sprida det till sektionschefer och rådgivare". Rent allmänt gäller att respekten för den försäkrades integritet kräver att handlingarna endast finns att tillgå för dem som skall handlägga ärendet. Sektionschef och rådgivare blir emellanåt involverade i ett ärende av olika anledningar. En rådgivare skall bl.a. svara för olika beslut i en ärendehandläggning. Dessutom ligger föredragning i SFN på rådgivartjänsten. Sektionschefen blir mera sällan involverad i rena handläggningsfrågor. När det gäller fl Järnmarks anteckning så vill jag särskilt notera att han aldrig tog kontakt med mig för att "visa ärendet".

Försäkringskassan tillade för egen del följande.

Försäkringskassan är dock uppmärksam på att den inte genom någon journal-anteckning kan belägga att I.S. i samband med sitt deltagande i social-försäkringsnämndens sammanträde den 7 oktober 1994 delgivits förtroende-läkaren Järnmarks marginalanteckning av den 20 september 1994 på dr Lil-jestrands brev till Järnmark av den 15 september 1994, vilket vi beklagar.

Försäkringskassan har dock själv vid utredningen i detta ärende funnit, i samband med hanteringen av I.S:s utredningsakt mellan lokalkontoret och länsrätten i anledning av överklagande och den anmälan till JO som föranleder detta yttrande, att två handlingar som tillhör akten saknas.

Inget av innehållet i dessa handlingar har dock gått förlorat, då detta i sin helhet ingår i föredragningspromemoria SFN av den 15 augusti 1994.

Utredning sker för närvarande med länsrätten angående de saknade handlingarna, men det föranleder självklart kontoret att ytterligare skärpa upp sina rutiner vid översändande av handlingar till bland annat förvaltningsdomstol.

Sammanfattningsvis anser dock försäkringskassan att den handlagt detta komplicerade ärende i enlighet med intentionerna i förvaltningslagstiftningen, genom att i samtal, brev och övrig kommunikering försöka bringa klarhet i frågeställningar som uppstått i samband med vår myndighets-utövning.

I.S. kommenterade remissvaret.

Bedömning

I sitt den 23 september 1997 meddelade beslut anförde *JO Pennlöv*, såvitt avser ovan nämnda frågor, följande.

Av I.S:s anmälan framgår bl.a. att hennes fråga angående försäkringskassans förfogande över akten, efter att denna överlämnats till länsrätten, tidigare har besvarats av länsrätten, som därvid uttalat att eftersom akten var försäkringskassans har kassan rätt att ha tillgång till den. Jag kan instämma i ett sådant uttalande. Jag vill dock tillägga att detta inte innebär att kassan har rätt att, när akten efter överklagande finns hos länsrätten, tillföra eller avlägsna handlingar, såvida det inte är fråga om att korrigera misstag vad avser aktens innehåll. Utgångspunkten måste vara att kassans akt, när den finns hos länsrätten, givetvis skall innehålla samma material som den gjorde när ärendet fanns hos kassan. Tvekan får inte råda om vilket material som utgjorde underlag för kassans beslut.

Enligt 17 § första stycket förvaltningslagen (1986:223) får ett ärende som avser myndighetsutövning mot någon enskild inte avgöras utan att den som är part har underrättats om en uppgift som tillförts ärendet genom någon annan än honom själv och han har fått tillfälle att yttra sig över den. Skyldigheten att kommunicera omfattar allt material som tillförts ärendet av någon annan än parten själv. Undantag från huvudregeln kan enligt nämnda lag-rums första stycke punkten 1. ske bl.a. om uppgiften saknar betydelse eller om åtgärderna av någon annan anledning är uppenbart obehövliga.

Regeln om myndigheters kommunikationsskyldighet utgör en viktig garanti för den enskildes rättssäkerhet. Att den enskilde bereds tillfälle att yttra sig över utredningsmaterialet kan förhindra felbedömningar och förhastade beslut från myndigheterna. Vidare kan eventuella förbisedda, undervärderade eller felaktiga faktauppgifter bemötas. Det är således grundläggande att myndighetens avgörande i ett ärende baseras endast på material som parten beretts tillfälle att ta del av och bemöta.

I detta fall har framkommit att dåvarande försäkringsläkaren Olle Järnmark nedskrivit egna synpunkter på ett utlåtande rörande I.S. från dr Carola Liljestrand vid Rehabcentrum. Dessa kommentarer förefaller inte ha kommunicerats med den försäkrade. Enligt inhämtade uppgifter tycks de dock ha tillställts socialförsäkringsnämndens ledamöter inför nämndens prövning av ärendet. Det kan inte uteslutas att försäkringsläkarens kommentarer kan ha haft viss betydelse för bedömningen av ärendet. Kassen borde därför redan innan ärendet avgjordes ha tillställt I.S. den aktuella kommentaren och givit henne möjlighet att yttra sig över densamma.

Olle Järnmark har i ett svar den 19 juli 1994 på en förfrågan från ärendets handläggare angett bl.a.: ”Jag kommer att visa Ingemar Meurke ärendet så att han kan sprida det till sektionschefer och rådgivare.” Denna formulering är enligt min mening olämplig. Jag har förståelse för att den försäkrade härigenom kan bibringas uppfattningen att handlingar eller uppgifter i hans ärende kommer att spridas i en krets av personer som är vidare än vad sekretessbestämmelserna avser. Av kassans remissvar framgår emellertid att någon sådan ”spridning” inte förekommit i detta fall. Som försäkringskassan framhållit kräver respekten för den försäkrades integritet att handlingarna rörande denne enbart finns att tillgå för de personer hos kassan som har att handlägga ärendet där.

Rapportering av iakttagelser om försäkrad

1998/99:JO1

(Dnr 3901-1996)

Anmälan

I en anmälan till JO klagade E.F. bl.a. på att två tjänstemän vid Västerbottens läns allmänna försäkringskassa, Barbro Igsell och Monica Granlund, blandat in sina familjemedlemmar i samband med att de rapporterade vissa iakttagelser de gjort rörande honom. Till anmälan fogade E.F. en skrivelse med rubriken "Iakttagelse", vari tjänstemännen Barbro Igsell och Monica Granlund redovisar observationer de gjort av E.F. Skrivelsen har följande lydelse.

På förmiddagen den 11 augusti 1995, besökte jag och min dotter, Jenny Igsell, NOLIA mässan i Umeå. I en monter som sålde munkar och wienerbröd, fanns E.F. iförd förkläde och i full fart med försäljning. Både jag och Jenny köpte en påse munkar var, och vi blev bägge betjänade av sagde E.F. Anledningen till att jag skriver denna iakttagelse är att jag vet, eftersom jag arbetar på Försäkringskassan i Vilhelmina, att E.F. var sjukskriven vid denna tidpunkt, 11 augusti 1995. Jenny kunde också identifiera honom eftersom E.F:s dotter, Katarina, gick i samma klass som Jenny i grundskolan.

Vilhelmina den 5 januari 1996. Barbro Igsell ---.

På förmiddagen den 6 augusti 1995, besökte jag och min man Jan Granlund, NOLIA mässan i Umeå. I en monter som sålde munkar, fanns E.F. iförd förkläde och sålde munkar. Vi gick förbi montern några timmar senare, E.F. var fortfarande igång med att sälja munkar. Min man som känner till E.F. sade till mig. "Kolla pensionären är på mässan och säljer munkar". Eftersom jag arbetar på försäkringskassan och vet att E.F. är sjukskriven, så är det klart att jag reagerade på att se honom stå och sälja munkar.

Vilhelmina 960110 Monica Granlund

Utredning

Anmälan remitterades till försäkringskassan för yttrande. I ett till remissvaret fogat yttrande av områdeschefen för lokalkontoret Vilhelmina angavs följande.

Igsell och Granlund har reagerat på att se en sjukskriven person i fullt arbete. Det kanske förtjänar påpekas att på ett så litet kontor som detta och en så liten ort som denna är det inte alls ovanligt att flera än en handläggare känner till att en person exempelvis är sjukskriven, detta utan att något som helst avkall gjorts i sekretesshänseende.

När Igsell och Granlund, var och en för sig och vid olika tillfällen, sett E.F. arbeta på Noliämässan frågade de för övrigt mig (som områdeschef) till råds om hur de borde hantera detta, de kände självfallet obehag i valet mellan att göra någon form av "anmälan" mot en försäkrad eller att blunda för en felaktighet.

De valde också att skriva ner sina iakttagelser trots att de befارade obehag för detta.

Någon inblandning av andra familjemedlemmar har inte skett och kan inte heller utläsas av de nedskrivna iakttagelserna. Att de nämnt vilket sällskap de hade med sig vid tillfället beror helt enkelt på farhågorna att ord kunde

komma att stå mot ord. Något resonemang med familjemedlemmar om E.F. 1998/99:JO1
som försäkrad har ej förekommit.

Försäkringskassan anförde därutöver i remissvaret bl.a. följande.

-- E.F:s påpekanden under punkt två och tre handlar om den tjänsteanteckning som gjorts i samband med iakttagelser av två tjänstemän och som enligt E.F:s uppfattning tyder på brott mot sekretesslagen.

Kassan anser att den utformning som tjänsteanteckningen fått kan av den försäkrade tolkas som att obehörig inblandning av familjemedlem förekommit. Som framgår av lokalkontorets yttrande har emellertid inte förekommit någon sådan inblandning. Kassan beklagar att tjänsteanteckningens utformning inneburit att misstanke om sekretessbrott uppstått hos den försäkrade.

Hos försäkringskassan ställs man ofta inför besvärliga avgöranden om vilka handlingar och uppgifter som får lämnas ut från kassorna. Försäkringskassan avser därför att ånyo anordna utbildning i förvaltningslagen och sekretesslagen för att ytterligare tydliggöra vikten av korrekt handläggning och ge vägledning i dessa frågor.

E.F. kommenterade remissvaret.

Bedömning

I sitt beslut den 28 januari 1998 anförde *JO Pennlöv* i bedömningsdelen följande.

Försäkringskassan har i remissvaret tillbakavisat E.F:s påstående att Barbro Igsell och Monica Granlund skulle ha gjort sig skyldiga till sekretessbrott när de redovisade sina iakttagelser av E.F. Som anteckningarna är utformade har jag emellertid svårt att frigöra mig från intrycket att de observationer som Barbro Igsell och Monica Granlund gjort av E.F. på "NOLIA-mässan" kan ha diskuterats med de åtföljande familjemedlemmarna. Även om så inte är fallet anser jag att anteckningarna fått en olycklig utformning som kan misstolkas. Att en tjänsteman vid försäkringskassan rapporterar observationer han gör av försäkrade har jag inget att invända mot. Det är dock viktigt att dessa redovisas på ett korrekt och sakligt sätt, som inte ger upphov till tvivel och missförstånd. Jag är därför kritisk till hur Barbro Igsell och Monica Granlund redovisade sina observationer av E.F.

Fråga om anställds vid försäkringskassa rapportering av iakttagelser om en försäkrad

1998/99:JO1

(Dnr 2373-1996)

A.P. uppbar förtidspension, handikappersättning och bilstöd. I en skrivelse till Örebro läns allmänna försäkringskassa den 3 januari 1996 redogjorde kassans tjänsteman Ingegerd Byléhn, som var personligen bekant med A.P., för sina iakttagelser rörande dennes hälsotillstånd. Skrivelsen innehöll en beskrivning av Ingegerd Byléhns observationer av hur A.P. uppträtt vid olika tillfällen. Avslutningsvis skrev Ingegerd Byléhn: ”Enligt min bedömning fanns det all anledning att ompröva i vart fall df:s rätt till handikappersättning.” I anledning av skrivelsen påbörjade försäkringskassan en utredning om A.P:s rätt till de olika socialförsäkringsförmånerna.

I en anmälan till JO framförde advokaten Margareta Arvidsson, som ombud för A.P., klagomål mot Ingegerd Byléhn för hennes agerande.

Försäkringskassan yttrade sig över anmälan. Margareta Arvidsson kommenterade remissvaret.

I sitt den 31 oktober 1997 meddelade beslut anförde *JO Pennlöv* följande (en i försäkringskassans remissvar berörd fråga om jäv har här utelämnats).

Av utredningen framgår att Ingegerd Byléhn, som var personligen bekant med A.P., skrivit ner de observationer hon gjort under fritiden angående dennes arbetsförmåga och överlämnat skrivelsen till försäkringskassan. I skrivelsen uttryckte Ingegerd Byléhn också sin åsikt om A.P:s hälsotillstånd och att i vart fall dennes rätt till handikappersättning borde omprövas. Jag anser att Ingegerd Byléhn inte gjorde något fel när hon rapporterade sina iakttagelser till försäkringskassan. Något förbud för en tjänsteman vid försäkringskassan att rapportera observationer av försäkrade, även om observationerna är gjorda under fritiden, finns inte. Däremot borde Ingegerd Byléhn ha avstått ifrån att ange sin bedömning av vilka åtgärder försäkringskassan skulle vidta, närmast vad gäller en omprövning av A.P:s rätt till handikappersättning.

Ingegerd Byléhn har vidare rekvirerat A.P:s pensionsakt från försäkringskassans arkiv och tagit del av den. Hennes förklaring till det är att hon ansåg att det var en förutsättning för att hon på ett korrekt sätt skulle kunna göra en bedömning av sina iakttagelser och att hon trodde att det ingick i hennes uppdrag. Eftersom Ingegerd Byléhn inte var handläggare av A.P:s ärende borde hon inte ha tagit del av hennes akt. Jag har också svårt att se att det skulle ha behövts för att Ingegerd Byléhn korrekt skulle kunna rapportera sina observationer av A.P. Det är viktigt för skyddet för den enskildes integritet och för allmänhetens förtroende för försäkringskassan att enbart de tjänstemän vid försäkringskassan som handlägger ärendet tar del av materialet. Det är väsentligt att de försäkrade kan känna sig förvissade om att känsliga handlingar och uppgifter inte sprids inom en vidare krets personer än vad som kan anses godtagbart. Ingegerd Byléhn har således brustit i omdöme och hennes agerande i denna del förtjänar kritik.

Kritik mot försäkringskassa för att utan utredning ha fattat ett provisoriskt beslut att hålla inne bidragsförskott efter en anonym anmälan 1998/99:JO1

(Dnr 4359-1996)

Anmälan

I en anmälan berättade L-M.E. bl.a. detta. Efter sommaren 1996 upptäckte hon att försäkringskassan under två månader inte betalat bidragsförskott för hennes två barn, dottern K. och sonen L. Hon kontaktade försäkringskassans lokalkontor i Märsta och fick veta att kassan fått in en anonym anmälan om att hon åter bodde tillsammans med L:s far, varför bidragsförskotten till barnen utan vidare undersökningar dragits in. Uppgiften att hon på nytt skulle sammanbo med L:s far var felaktig. Eftersom familjen på grund av L:s allergi inte kunde bo i det nyinköpta radhuset, tvingades de att bo hos L:s far under två veckor av semestern. Hon fann det mycket märkligt att även K:s bidragsförskott drogs in av försäkringskassan, trots att dottern inte har samme far som L.

Anmälan remitterades för yttrande till Stockholms läns allmänna försäkringskassa. I sitt remissvar anförde försäkringskassan följande.

Bakgrund

L-M.E. uppbär bidragsförskott för sina två barn K. och L. Barnen har olika fäder.

Den 22 augusti 1996 kontaktades lokalkontoret Märsta per telefon av lokalkontoret Knivsta. Lokalkontoret Knivsta hade fått en anonym anmälan om att L-M.E. skulle sammanbo med fadern till L., A. E.

Med anledning av detta innehölls samma dag bidragsförskottet till L-M.E. utan att någon ytterligare utredning gjordes. L-M.E. kommunicerades inte om uppgiften. Handläggaren uppmärksammade inte heller att anmälan enbart gällde ett av L-M.E:s barn. Lokalkontoret Märsta har uppgett att ärendet efter innehållandet av bidragsförskott överlämnats till en speciell handläggare som under sommaren blivit utsedd för att handlägga kontorets fusk- och missbruksärenden. Därefter blev dock ärendet liggande utan åtgärd tills L-M.E. efterlyste sitt bidragsförskott.

Av lokalkontorets redogörelse gällande ärendets handläggning framgår att det uppstått missförstånd inom kontoret om vem som skulle sända kommunikeringsbrev/beslut om provisorisk indragning till L-M.E.

Vid samtal med L-M.E. blev det den 8 november 1996 klart att något sammanboende inte ägt rum och bidragsförskott för oktober–november 1996 betalades omedelbart ut till henne.

Yttrande

Enligt försäkringskassans uppfattning kan en anonym anmälan aldrig ensam ligga till grund för ett beslut i ett försäkringsärende. Enligt 20 kap. 2 a § tredje stycket lagen (1962:381) om allmän försäkring krävs det sannolika skäl för att en provisorisk indragning av en ersättning skall kunna ske. Kassans inställning är att det inte räcker med en anonym anmälan för att uppnå sannolika skäl.

I detta fall är det kassans bestämda uppfattning att en indragning aldrig borde ha skett. Den anonyma anmälan borde ha föranlett ytterligare utredning. 1998/99:JO1

Ytterligare ett skäl att vara kritisk är att indragningen dessutom drabbat ett barn som inte berördes av det anonyma tipset. – – –

I sitt beslut den 2 april 1998 anförde *JO Pennlöv* följande.

Grund för provisoriskt beslut att hålla inne bidragsförskott?

Den vid aktuell tidpunkt gällande lagstiftningen på området var lagen (1964:143) om bidragsförskott. I 5 § femte stycket nämnda lag föreskrevs att bestämmelsen i 20 kap. 2 a § lagen (1962:381) om allmän försäkring (AFL), om förordnande till dess slutligt beslut kan fattas, även gällde i ärenden enligt denna lag.

I 20 kap. 2 a § tredje stycket AFL föreskrivs att försäkringskassan kan besluta att ersättning skall hållas inne eller utges med lägre belopp, till dess slutligt beslut fattas, om det finns *sannolika skäl* (min kurs.) att dra in eller minska en ersättning.

JO brukar normalt sett inte uttala sig om hur ett ärende eller en fråga bör bedömas i *sak*. När det gäller lokalkontorets beslut att provisoriskt hålla inne de bidragsförskott som utgick till K. och L. har jag dock funnit anledning att frånga denna princip.

Försäkringskassan har anfört att en anonym anmälan aldrig ensam kan ligga till grund för ett beslut i ett försäkringsärende. Jag delar denna uppfattning. Försäkringskassan har vidare anfört att det enligt kassans mening inte är tillräckligt med en anonym anmälan, för att det skall anses föreligga sannolika skäl för att hålla inne en ersättning. Även i detta avseende delar jag kassans uppfattning. Mot bakgrund av min ovan redovisade inställning konstaterar jag – i likhet med försäkringskassan – att lokalkontoret inte haft grund för sitt beslut att provisoriskt hålla inne bidragsförskotten. Jag är mycket kritisk mot lokalkontorets förfarande i här berörda avseenden. Lokalkontoret förtjänar dessutom kritik för att det hållit inne bidragsförskott avseende K., som över huvud taget inte var berörd av det anonyma tipset, eftersom hon inte har samme far som L.

Underlåten kommunikering m.m.

Lokalkontoret har fattat provisoriskt beslut att hålla inne bidragsförskotten till K. och L. utan att kommunicera uppgiften i det anonyma tipset med L-M.E. Vidare har lokalkontoret underlåtit att underrätta L-M.E. om dels innehållet i det provisoriska beslutet, dels att beslutet kunde omprövas. Lokalkontoret kan inte undgå kritik i här berörda avseenden.

Försäkringskassa har fattat beslut i ett ärende om sjukbidrag innan kommunikeringstid gått ut

1998/99:JO1

(Dnr 2017-1997)

I en anmälan till JO klagade C.H. på Stockholms läns allmänna försäkringskassas handläggning av hans ärende rörande förtidspension/sjukbidrag. Han anförde därvid bl.a. följande. Genom beslut den 15 april 1997 beviljade socialförsäkringsnämnden honom sjukbidrag för tiden juni 1996–september 1997. I en framställan som kom in till försäkringskassan den 30 april 1997 anhöll Stadsdelsnämnden Östermalm i Stockholms kommun att till nämnden skulle utbetalas ersättning för utgivet socialbidrag som förskott på förmån. Genom en den 5 maj 1997 dagtecknad skrivelse beredde försäkringskassan honom tillfälle att inom en vecka yttra sig över Stadsdelsnämndens framställan. Han ingav yttrande inom föreskriven tid. Kassan meddelade emellertid redan den 7 maj 1997 beslut att minska den ersättning som han tillerkänts. Genom sina skriftliga yttranden till kassan, den 9 och 12 maj 1997, ville C.H. uppmärksamma kassan dels på att det belopp som återkrävdes av Stadsdelsnämnden var felaktigt, dels på den period varunder han hade uppburit socialbidrag.

Anmälan remitterades till Stockholms läns allmänna försäkringskassa för yttrande. I remissvaret vitsordade försäkringskassan i huvudsak de uppgifter C.H. lämnat samt yttrade bl.a. följande.

Försäkringskassan har i kommunikeringskrivelse givit C.H. möjlighet att inom en vecka inkomma med synpunkter angående stadsdelsförvaltningens framställan om utbetalning av ersättning för utgivet socialbidrag. Trots att den utlovade tiden inte hade förflutit matades avdraget in i RFV:s datasystem redan efter två dagar. C.H. har i och med detta förfarande fräntagits möjligheten att inkomma med invändningar rörande stadsdelsnämndens framställan.

Det inträffade är inte minst allvarligt då stadsdelsnämndens framställan var felaktig. Stadsdelsnämnden hade i den aktuella framställan uppgett att 48 249 kr utbetalats enligt 6 § socialtjänstlagen. C.H. gjorde två invändningar gentemot stadsdelsnämndens framställan och detta skedde inom den fastställda tiden. I den senare uppgav han att han mottagit 41 010 kr enligt 6 § socialtjänstlagen. Utifrån vad som framgår av akten har inte försäkringskassan försökt få klarhet i vilket belopp som var det riktiga. Vid samtal med handläggaren framgår dock att hon kontaktat stadsdelsnämnden direkt efter att C.H. varit inne på lokalkontoret med sin klagoskrivelse den 12 maj. Stadsdelsnämnden meddelade då att beloppet var felaktigt och att stadsdelsnämnden skulle återbetala det överskjutande beloppet till C.H. Den 21 maj 1997 bekräftade stadsdelsnämnden skriftligen att det begärda beloppet varit felaktigt och att återbetalning hade skett. Försäkringskassan anser att den kontakt som lokalkontoret tog med socialnämnden för att klargöra vilket belopp som var det riktiga borde ha journalförts. Detta följer också av 15 § förvaltningslagen.

I sitt den 15 januari 1998 meddelade beslut anförde *JO Penmlöv* bl.a. följande.

Rättslig reglering

1998/99:JO1

I 17 kap. 1 § andra stycket lagen (1962:381) om allmän försäkring (AFL) finns en särskild regel som gäller bl.a. när någon beviljas sjukbidrag. Där sägs att om någon i väsentlig mån har fått sin försörjning genom socialbidrag enligt 6 § socialtjänstlagen (1980:620) får socialnämnden från försäkringskassan uppbära retroaktivt beviljad periodisk ersättning enligt AFL, till den del den motsvarar vad socialnämnden sammanlagt har betalt ut till dennes samt hans makes och underåriga barns försörjning för den tid som den retroaktiva ersättningen avser. Syftet med denna regel är att den enskilde för samma tidsperiod inte skall erhålla ersättning från både socialtjänsten och försäkringskassan.

Enligt 17 § första stycket 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 tillförts ärendet genom någon annan än honom själv och han har fått tillfälle att yttra sig över den. Kommunikationskyldigheten består således av två led: parten skall dels underrättas om utredningsmaterialet, dels få tillfälle att yttra sig över det. I lagrummet anges vissa undantag från kommunikationskyldigheten. Dessa undantag är dock inte av intresse i detta ärende.

Reglerna om myndigheternas kommunikationsplikt utgör en av de viktigaste garantierna för den enskildes rättsskydd. Att den enskilde bereds tillfälle att yttra sig över utredningsmaterialet kan förhindra felbedömningar och förhastade beslut från myndigheterna. Vidare kan eventuellt förbisedda, undervärderade eller felaktiga faktauppgifter bemötas. Därtill kommer att det för allmänhetens förtroende för myndigheterna är av vikt att den enskilde inte får känslan av att han hålls utanför handläggningen av ärenden, som angår honom, och att hans egna synpunkter däri betraktas som ovidkommande.

Bedömning

Försäkringskassan beslutade den 7 maj 1997 (tjänstemannabeslut) att minska den retroaktiva ersättning (sjukbidrag) som socialförsäkringsnämnden genom beslut den 15 april 1997 beviljade C.H. Tjänstemannabeslutet framgår av en bilaga som fogats till beslutsmeddelandet avseende det beviljade sjukbidraget. Beslutet om minskning av ersättningen fattades redan två dagar efter det att den skrivelse varigenom kassan berett C.H. tillfälle att yttra sig över socialnämndens framställan skickades ut till honom. Härigenom hindrades han att påverka det beslut som fattades. Reglerna om kommunikation tillmäts, som framgått ovan, särskild betydelse när det gäller att skapa garantier för materiellt riktiga avgöranden.

Försäkringskassan har i sitt remissvar bl.a. anfört att det inträffade kan ha haft samband med att kassan vid den tiden var i färd med att omorganisera viss verksamhet och att personalen därför varit särskilt arbetsbelastad. Mot bakgrund av den betydelse som lagstiftaren tillmätt reglerna om kommunikation kan dylika omständigheter dock inte tillmätas betydelse. Det åligger myndigheterna att se till att den enskilde ges det rättsskydd som regeln om kommunikationsplikt är ägnad att tillförsäkra honom.

Jag ser mycket allvarligt på att försäkringskassan försummat att fullgöra 1998/99:JO1
kommunikationsplikten i C.H:s ärende. ---

Försäkringskassa har fattat beslut i ett sjukpenningärende utan att kommunicera inhämtat material med den försäkrade. Vidare har kassan underlåtit att fatta beslut med anledning av nya läkarintyg avseende ytterligare sjukskrivningsperioder

(Dnr 2119-1997)

I en anmälan till JO mot Stockholms läns allmänna försäkringskassa klagade S.M. på handläggningen av hans ärende rörande sjukpenning. Han uppgav bl.a. att han inte förstod varför kassan dragit in hans sjukpenning och att han inte fått något beslut i ärendet.

Försäkringskassan yttrade sig efter remiss.

JO Pennlov anförde följande i sitt beslut den 21 april 1998.

Rättslig reglering

Enligt 17 § förvaltningslagen (1986:223) – FL – får ett ärende som avser myndighetsutövning i princip inte avgöras utan att den som är part får tillfälle att yttra sig över material som tillförts ärendet av annan person. Parten skall således underrättas om vad som tillförts ärendet av någon annan och dessutom ges tillfälle att yttra sig över detta. Skyldigheten att kommunicera omfattar allt material som tillförts ärendet av någon annan än parten själv. Undantag från huvudregeln kan ske bl.a. när det är uppenbart att det inte är nödvändigt att kommunicera.

Regeln om myndigheternas kommunikationsskyldighet utgör en viktig garanti för den enskildes rättsskydd. Att den enskilde bereds tillfälle att yttra sig över utredningsmaterialet kan förhindra felbedömningar och förhastade beslut från myndigheterna. Vidare kan eventuellt förbisedda, undervärderade eller felaktiga faktauppgifter bemötas. För att allmänhetens förtroende för myndigheternas verksamhet skall kunna upprätthållas är det också av vikt att den enskilde känner att han får komma till tals i ärendet.

Enligt 21 § FL gäller att en sökande, klagande eller annan part skall underrättas om innehållet i det beslut varigenom en myndighet avgör ett ärende, om detta avser myndighetsutövning mot någon enskild. Av lagrummets andra stycke framgår bl.a. att om beslutet går parten emot och kan överklagas, skall han underrättas om hur han kan överklaga det.

I 17 kap. 1 § andra stycket lagen (1962:381) om allmän försäkring (AFL) finns en särskild regel som gäller bl.a. när någon beviljas sjukpenning. Där sägs att om någon i väsentlig mån har fått sin försörjning genom socialbidrag enligt 6 § socialtjänstlagen (1980:620) får socialnämnden från försäkringskassan uppbära retroaktivt beviljad periodisk ersättning enligt AFL, till den del den motsvarar vad socialnämnden sammanlagt har betalt ut till dennes samt hans makes och underåriga barns försörjning för den tid som den retroaktiva ersättningen avser. Syftet med denna regel är att den enskilde för

samma tidsperiod inte skall erhålla ersättning från både socialtjänsten och försäkringskassan. 1998/99:JO1

Bedömning

Utredningen ger bl.a. följande vid handen.

Den 31 oktober 1996 beslutade försäkringskassan att inte bevilja S.M. sjukpenning avseende tiden den 1 oktober 1996–den 3 november 1996. Inför sitt beslut har försäkringskassan tillfört ärendet utredningsmaterial genom att inhämta en uppgift från arbetsförmedlingen. Först samma dag som kassan fattade beslutet kommunicerades det nytillkomna materialet med S.M. Som framgått ovan består myndigheternas kommunikationsplikt av två led: dels skall parten underrättas om utredningsmaterialet, dels skall han få tillfälle att yttra sig över det. Försäkringskassans beslut som innebar ett avslag på S.M:s ansökan om ersättning har således – enligt vad som framkommit – fattats utan att kassan fullgjort sin lagstadgade kommuniceringsskyldighet.

Efter det att försäkringskassan fattat beslutet av den 31 oktober 1996 lämnade S.M. in nya läkarintyg till kassan avseende ytterligare sjukskrivningsperioder. Försäkringskassan har i remissvaret uppgivit att den inte meddelade beslut i anledning av dessa intyg. Kassan har emellertid i remissvaret anfört att så borde ha skett.

I likhet med vad kassan har gett uttryck för i remissvaret anser jag att de aktuella läkarintygen borde ha uppfattats som nya sjukanmälningar och att kassan således haft att ta ställning till S.M:s rätt till sjukpenning i anledning av de insända intygen. Genom att – i ett fall som det förevarande – inte pröva den försäkrades rätt till sjukpenning mot bakgrund av ingivna läkarintyg fattar kassan i realiteten ett för honom negativt beslut och genom att därefter underlåta att underrätta honom om detta fråntas han även möjligheten att få saken omprövad eller – i ett senare skede – att få överklaga kassans beslut. I S.M:s fall har försäkringskassan numera tagit ställning till hans rätt till sjukpenning avseende den period det kan ha varit fråga om.

Stadsdelsnämnden Hammarby i Stockholms kommun gjorde en framställan hos försäkringskassan om att enligt 17 kap. 1 § andra stycket AFL få uppbära sådan retroaktivt beviljad ersättning som tillerkänts S.M. enligt den lagen. Försäkringskassan beslutade att i enlighet med stadsdelsnämndens framställan avräkna utgivet socialbidrag från den retroaktiva ersättning (sjukpenning) som den 6 juni 1997 betalades ut till S.M. Detta ställningstagande redovisades – enligt vad kassan uppger – inte i den maskinellt framställda beslutshandling angående sjukpenning som sändes till S.M. Inte heller förefaller försäkringskassan att på annat sätt ha underrättat S.M. om sitt ställningstagande i avräkningsfrågan. Genom att underlåta att underrätta honom om beslutet fråntogs han även i detta fall rätten att få saken överprövad. – Försäkringskassan uppger i remissvaret att kassan ”av någon anledning” inför sitt beslut i avräkningsfrågan inte heller kommunicerade stadsdelsnämndens framställan med S.M. Till följd av att kassan underlåtit att fullgöra kommunikationsplikten hindrades S.M. således att påverka beslutet.

Försäkringskassan uppger vidare i remissvaret att den fattade sitt beslut om att försäkra S.M. för enbart sjukvårdsförmåner den 5 november 1996 och att kommunikering med honom inför beslutet skett den 31 oktober 1996 av den uppgift som kassan inhämtat från arbetsförmedlingen. Försäkringskassan anför att den borde ha avvaktat ytterligare tid innan beslut fattades. Jag delar givetvis kassans uppfattning att fristen för yttrande – en knapp vecka – i det aktuella ärendet varit alltför kort.

Den 6 mars 1997 fick försäkringskassan vetskap om att den uppgift som inhämtats från arbetsförmedlingen och som uppenbarligen har haft betydelse för kassans ställningstagande i S.M:s sjukpenningärende (försäkringskassans beslut den 31 oktober 1996) var felaktig. Inte förrän den 5 maj företog kassan någon åtgärd i anledning av den i ärendet inkomna uppgiften. Ärendet blev således liggande utan åtgärd i drygt två månader. Kassan har som förklaring till att det dragit ut på tiden innan någon åtgärd vidtogs hänvisat till att arbetsläget på lokalkontoret var ansträngt. Det är givetvis inte tillfredsställande att ett ärende ligger obearbetat i över två månader. Försäkringskassan har uppgett att den fattat beslut i ärendet och att utbetalning av sjukpenning för aktuell period gjorts den 6 juni 1997.

Sammanfattningsvis konstaterar jag att det bl.a. förekommit flera ur rättssäkerhetssynpunkt allvarliga brister vid försäkringskassans handläggning av S.M:s sjukpenningärende. Kassan är emellertid införstådd med de fel som begåtts och har beklagat det inträffade samt uppgett att den avser att vidta åtgärder – bl.a. att genom utbildning höja personalens kompetens inom det förvaltningsrättsliga området – för att motverka att dylika brister i handläggningen av ärenden hos kassan återupprepas. Bl.a. mot den bakgrunden finner jag inte anledning till någon ytterligare åtgärd.

I övrigt har inget framkommit i ärendet som ger mig anledning till någon ytterligare kommentar.

Försäkringskassa har fattat beslut utan att avvakta viss utredning

(Dnr 4353-1996)

I en anmälan till JO klagade A.A. bl.a. på att Göteborgs allmänna försäkringskassa behandlat ett ärende om handikappersättning trots att den känt till att hon skulle komma in med ytterligare intyg rörande sin synskada.

Försäkringskassan yttrade sig efter remiss. I ett till remissvaret fogat yttrande från kassans lokalkontor Masthugget anförde kontorschefen Berit Heljestrand bl.a. att A.A. kommunicerades ett förslag till beslut i ärendet den 3 februari 1995 och att hon yttrade sig den 9 februari. Ärendet behandlades därefter i socialförsäkringsnämnd den 16 mars. A.A. beviljades handikappersättning med 36 % av basbeloppet. A.A. uppgav att hon skulle besöka dr Kristina Eriksson den 23 februari 1995 och önskade inkomma med ytterligare intyg angående synskadan. Ett intyg utfärdat den 7 mars 1995 ankomststämplades vid försäkringskassans huvudkontor den 27 mars 1995, alltså efter sammanträdet i socialförsäkringsnämnden.

Försäkringskassan – direktören Torkel von Walter – tillade för egen del att lokalkontoret, med vetskap om att A.A. skulle besöka dr Kristina Eriksson den 23 februari 1995 och därefter inkomma med ytterligare intyg, möjligen borde ha inväntat detta innan ärendet togs upp för prövning i socialförsäkringsnämnd. 1998/99:JO1

I sitt den 19 december 1997 meddelade beslut anförde *JO Pennlöv* i denna del följande.

A.A. har klagat på försäkringskassan för att den, trots vetskap om att hon skulle besöka läkare den 23 februari 1995 och därefter komma in med ytterligare intyg, inte avvaktat med prövningen av hennes handikappersättningsärende i socialförsäkringsnämnden. Detta förfaringssätt är enligt min mening anmärkningsvärt. Ett beslut av kassans socialförsäkringsnämnd fattas på grundval av utredningsmaterialet i ärendet sammanvägt med de eventuella övriga synpunkter eller annat material som framkommit vid kommunikeringen med den försäkrade. Av detta följer att det naturligtvis är av stor betydelse för bedömningen vilka synpunkter den försäkrade kan komma att lämna i samband med prövningen. I detta ligger också att försäkringskassan, om den försäkrade meddelar att han vill komma in med ytterligare medicinskt underlag i ärendet, bör tillmötesgå en sådan begäran så länge denna ligger inom det rimligas gräns. Vid prövningen skall hänsyn kunna tas till de ytterligare synpunkter och underlag som kan tillföras ärendet av parten. Skälet är givetvis, att ett materiellt riktigt beslut skall kunna fattas i ärendet. Sammanfattningsvis kan försäkringskassan inte undgå kritik för sin underlåtenhet i detta avseende.

Initiativärende angående formlösa ändringar av socialförsäkringsnämnds gynnande beslut utan att tillämpa 20 kap. 10 a § lagen (1962:381) om allmän försäkring. Även fråga om Riksförsäkringsverkets tillsynsverksamhet

(Dnr 1747-1998)

JO Pennlöv meddelade den 11 juni 1998 ett beslut med följande innehåll.

Bakgrund

Anledningen till detta ärende är främst att det vid ett antal försäkringskassor förekommer ett mycket långdraget beslutsförfarande som enligt min uppfattning starkt avviker från förfarandet vid flertalet statliga myndigheter.

Ett problem som jag särskilt noterat i detta sammanhang gäller den senaste tidpunkten för ändring av ett inom försäkringskassa fattat gynnande beslut. Fråga är om en socialförsäkringsnämnd, efter det att nämndens protokoll justerats, "formlöst" kan ändra sitt beslut, utan att tillämpa reglerna i 20 kap. 10 a § lagen (1962:381) om allmän försäkring (AFL).

Av intresse här är ett avgörande av Försäkringsöverdomstolen (FÖD 1993:1), vari FÖD fann att *hinder inte förelåg för socialförsäkringsnämnden*

att ändra sitt beslut efter det att nämndens protokoll justerats men innan beslutsmeddelandet expedierats, detta utan att tillämpa bestämmelserna i 20 kap. 10 a § AFL.

Den 29 november 1996 meddelade jag beslut, efter att ha inhämtat yttrande från Riksförsäkringsverket, i ett på mitt initiativ upptaget ärende angående utformningen av försäkringskassors beslut m.m. (dnr 1471-1996, se även JO:s ämbetsberättelse 1997/98 s. 375).

I beslutet redogjorde jag för olika iakttagelser som jag gjort vid en inspektion i mars 1996 av Västmanlands läns allmänna försäkringskassa och som även i stora drag överensstämde med vad jag uppmärksammat vid tidigare inspektioner av försäkringskassor.

I beslutet behandlades senaste tidpunkt för ändring av försäkringskassas gynnande beslut. Jag uttalade i denna fråga att 2 kap. 7 § andra stycket punkten 3 tryckfrihetsförordningen (TF) var tillämplig för bestämmande av vid vilken tidpunkt socialförsäkringsnämndens protokoll blir allmän handling och att *socialförsäkringsnämndens protokoll enligt detta stadgande blir allmän handling i och med att protokollet justerats*. Mot den bakgrunden fann jag att ett gynnande beslut i ett socialförsäkringsärende – bortsett från de fall där särskild lagreglering föreligger, se 20 kap. 10 a § AFL – i princip inte kan ändras efter det att socialförsäkringsnämndens protokoll justerats.

Jag behandlade i beslutet även frågan om försäkringskassans olika avgöranden i ett och samma ärende utgjorde ett eller flera beslut. Här åsyftas socialförsäkringsnämndens beslut att tillerkänna den försäkrade en viss förmån och tjänstemans beslut om beräkningen av förmånens storlek.

Riksförsäkringsverket anmodades i sin egenskap av tillsynsmyndighet över försäkringskassorna att senast den 30 juni 1997 till JO inkomma med en redogörelse för de åtgärder som verket vidtagit eller planerade att vidta för att komma till rätta med de olägenheter som jag påtalat i beslutet.

Den 23 juni 1997 inkom den begärda redogörelsen från Riksförsäkringsverket. Härav tycktes framgå, att verket delade min uppfattning i alla avseenden. Beträffande frågan om utformningen och hanteringen av beslutsmeddelanden när en och samma handling omfattar såväl ett av socialförsäkringsnämnd som ett av tjänsteman fattat beslut anförde verket bl.a. följande (kursiveringarna gjorda här).

RFV delar JO:s uppfattning att det, såvitt avser det beslut nämnden fattar, är socialförsäkringsnämndens protokoll och inte beslutsmeddelandet, som utgör det egentliga beslutsdokumentet. Det är givetvis nämnden som har prövat och avgjort frågan om en försäkrad exempelvis har rätt till förtidspension. Det beslutsmeddelande som tjänstemannen sedan sänder till den försäkrade skall redovisa nämndens beslut. Dessutom tillkommer i beslutsmeddelandet tjänstemannens beslut när det gäller beräkningen av förmånens storlek.

Denna fråga har emellertid koppling till vad Försäkringsöverdomstolen (FÖD) uttalat i sitt refererade avgörande (FÖD 1993:1) i vilket uttalas att det är först när bedömningar gjorts av samtliga delar i ett ärende som ett slutligt beslut föreligger. Det är enligt FÖD detta samlade ställningstagande som utgör försäkringskassans beslut och det beslut som enligt förvaltningslagen skall expedieras till den försäkrade.

RFV anser således att verkets rekommendationer på s. 20 f i allmänna rådet (1992:4) Socialförsäkringsnämnder alltjämt har relevans. Rekommendationerna uttalar sammanfattningsvis att beslut bör expedieras omgående

efter det att socialförsäkringsnämndens protokoll har justerats. Vidare rekommenderas i rådet bl.a. att, för att undvika att expedieringen fördröjs, bör övriga åtgärder som ingår i handläggningen av ett ärende göras innan ärendet prövas i socialförsäkringsnämnden. I rådet ges ett antal exempel på sådana åtgärder, bl.a. nämns uträkning av förmånens storlek eventuellt efter samordning med andra förmåner. Vidare sägs i rådet att i de fall uträkning inte har gjorts i förväg bör den göras omgående efter det att nämnden har prövat ärendet.

1998/99:JO1

RFV delar JO:s uppfattning att det är otillfredsställande om en kassa-tjänstemans beräkningsåtgärder och beslut om pensionsbeloppets storlek utan skälig anledning fördröjer expedieringen av försäkringskassans samman-tagna ställningstagande som innefattar nämndens beslut i bedömningsdelen och tjänstemannens beslut i beräkningsdelen.

RFV har därför mot bakgrund av de problem som förevarit med att få till stånd en handläggning i enlighet med rekommendationerna i det allmänna rådet 1992:4 och vad JO uttalat i denna fråga funnit anledning att göra vissa justeringar i rekommendationerna i rådet. Därigenom framgår det tydligare att ett ärendes hantering i socialförsäkringsnämnd och övriga åtgärder i ärendet, t.ex. uträkning av förmånens storlek, görs samtidigt så att de två besluten (nämndens beslut enligt justerat protokoll med överklagande-hänvisning samt tjänstemannens beslut rörande uträkningen av förmånen jämte omprövningshänvisning) kan expedieras samtidigt och om möjligt i samma beslutsdokument.

Med en sådan lösning kan JO:s krav på att det inte får förflyta oskälig tid mellan justering av nämndens protokoll och beslutsmeddelandets expedie-ring tillgodoses i större utsträckning än med hittillsvarande ordning.

I Riksförsäkringsverkets Allmänna Råd 1992:4 angavs, i dess dåvarande lydelse och såvitt här är av intresse, på s. 20 och 21 under rubriken Underrät-telse om beslut följande.

Riksförsäkringsverket *rekommenderar* att beslut expedieras omgående efter det att socialförsäkringsnämndens protokoll har justerats. *Med hänsyn till att protokollet, som är det egentliga beslutsdokumentet, blir en allmän handling först sedan det har justerats bör den försäkrade inte informeras om nämndens ställningstagande före denna tidpunkt* (kursiverat här).

I augusti 1997 utgav Riksförsäkringsverket ett nytt avsnitt av Allmänna råd 1992:4, som ersatte vad som tidigare angivits i rådet på s. 20 och 21. Därvid angavs under rubriken Underrättelse om beslut, såvitt här är av intresse, följande. (Dessa ändringar återfinns nu på s. 23 i Allmänna råd 1997:7, som ersatt 1992:4.)

RFV *rekommenderar* att beslut expedieras omgående efter det att socialför-säkringsnämndens protokoll har justerats. *Med hänsyn till att försäkringskas-sans beslut kan ändras så länge det inte är meddelat, dvs. expedierat, bör den försäkrade normalt inte informeras om nämndens ställningstagande innan beslut expedieras i ärendet (här finns en hänvisning till en fotnot, ref FÖD 1993:1, min anm.). Om den försäkrade efter det att nämndens protokoll är justerat omgående vill veta vilket beslut som nämnden har fattat har han rätt till det. Han bör då informeras om att beslutet kan komma att ändras innan det är expedierat* (kursiverat här).

Försäkringskassorna och Riksförsäkringsverket använder termen ”besluts-meddelande” som beteckning på sådan underrättelse om socialförsäkrings-nämndens beslut som enligt 21 § förvaltningslagen (1986:223) (FL) skall

tillställas den försäkrade. Jag föredrar och kommer i fortsättningen att använda termen "underrättelse om beslut". 1998/99:JO1

Två ärenden

I två ärenden hos JO har därefter iakttagits att en försäkringskassa gjort en *förnyad prövning av socialförsäkringsnämndens beslut efter det att protokollen justerats, men innan underrättelse om besluten var expedierade*. Båda ärendena gällde Örebro läns allmänna försäkringskassa och avsåg prövning av livränta enligt lagen (1976:380) om arbetskadeförsäkring (JO:s dnr 2556-1997 och 2608-1997). Jag har fattat beslut i de ärendena denna dag, varför jag här endast i korthet redogör för dem.

I det ena fallet, JO:s ärende dnr 2608-1997, var omständigheterna följande. Vid ett sammanträde beslutade socialförsäkringsnämnden att bevilja den försäkrade förtidspension och livränta. Socialförsäkringsnämndens protokoll justerades samma dag, men någon underrättelse om beslutet expedierades inte. I samband med uträkningen av livräntan ifrågasatte försäkringskassans pensionsenhet om förutsättningarna för beviljande av livräntan var bedömda på ett riktigt sätt. Försäkringskassan tog i anledning härav upp livräntan till förnyad prövning och en föredragningspromemoria upprättades, vari hänvisades till avgörandet FÖD 1993:1 vad gäller försäkringskassans rätt att "formlöst" ändra socialförsäkringsnämndens beslut innan underrättelse om dem expedierats. – Vad gäller det andra ärendet, JO:s dnr 2556-1997, var omständigheterna i huvudsak likartade.

Försäkringskassan har yttrat sig över handläggningen och därvid hänvisat till att tjänstemännens agerande styrts av innehållet i avgörandet FÖD 1993:1 samt Riksförsäkringsverkets rekommendationer i Allmänna råd 1992:4. Vidare framgick att kassan såväl före som efter rättsfallet regelmässigt tillämpat systemet att "formlöst" ändra felaktiga socialförsäkringsnämndsbeslut genom att socialförsäkringsnämnden fattade ett nytt beslut.

Försäkringskassan gjorde inte heller någon uträkning av förmånens storlek före socialförsäkringsnämndens sammanträde. Detta berodde på bristande resurser och på att det framstod som slöseri med resurser samt kunde tolkas som att tjänstemannen föregrep nämndens beslut. Avslutningsvis framhöll försäkringskassan att granskningen av socialförsäkringsnämndens beslut sågs som en del av intern kontroll och kvalitetsuppföljning.

Efter det att försäkringskassan yttrat sig kom det till JO:s kännedom att kassan i det ena ärendet, dnr 2608-1997, i stället för att göra en "formlös" ändring, fattat ett beslut med stöd av bestämmelserna i 20 kap. 10 a § punkt 3 AFL. Ärendet remitterades därför på nytt till försäkringskassan.

Av försäkringskassans nya remissvar framgick bl.a. att föredraganden, med hänsyn till omständigheterna i ärendet, hade initierat en formenlig ändring av det tidigare socialförsäkringsnämndsbeslutet. Försäkringskassans principiella inställning till att även göra "formlösa" ändringar i enlighet med avgörandet FÖD 1993:1 kvarstod dock på det sätt som kassan redovisat i sitt tidigare yttrande.

Utredning

1998/99:JO1

I anledning av vad som uppmärksammades i ärendena remitterades dessa till Riksförsäkringsverket för yttrande enligt en hos JO upprättad promemoria. I promemorian redovisades vad som angetts ovan under rubriken *Bakgrund* samt lämnades en kortare redogörelse för ärendenas handläggning m.m. Riksförsäkringsverket anmodades att mot bakgrund av de förändrade rekommendationerna i Allmänna råd 1992:4, vilka inte framgick av verkets svar till JO i juni 1997 och som inte heller överensstämde med JO:s uppfattning om senaste tidpunkt för ändring av försäkringskassas gynnande beslut, utveckla sin uppfattning. Riksförsäkringsverket anmodades vidare att yttra sig över lämpligheten av de förfaranden som Örebro läns allmänna försäkringskassa använde för att ändra socialförsäkringsnämnds beslut.

Riksförsäkringsverkets yttrande

Riksförsäkringsverket yttrade sig genom generaldirektören Anna Hedborg den 9 januari 1998. I yttrandet anförde Riksförsäkringsverket bl.a. följande.

RFV kan konstatera att verkets yttrande till JO den 17 juni 1997 inte tillräckligt klargjort verkets inställning när det gäller vid vilken tidpunkt ett rättskraftigt beslut föreligger. Enligt verkets uppfattning är den högsta instansens avgörande vägledande för försäkringskassornas tillämpning. Försäkringsöverdomstolen (FÖD) har i sitt refererade avgörande FÖD 1993:1 slagit fast att det är det samlade ställningstagandet i ett ärende som utgör försäkringskassans beslut och det beslut som enligt förvaltningslagen (1986:223) (FL) skall expedieras till den försäkrade. Att detta sammantagna ställningstagande innehåller två skilda beslut (socialförsäkringsnämndens beslut i bedömningsdelen och tjänstemannens beslut i beräkningsdelen) ändrar inte detta faktum.

Grunden för RFV:s inställning i det refererade avgörandet var att den enskilde enligt 21 § FL skall underrättas om innehållet i det beslut varigenom en myndighet avgör ärendet. Med hänsyn till att varje ledamot enligt 19 § FL har möjlighet att ändra sin uppfattning med den verkan det kan få för myndighetens beslut fram till dess detta expedieras eller ges till känna på annat sätt föreligger inget rättskraftigt beslut innan underrättelse har skett. FÖD godtog i sitt avgörande RFV:s inställning och slog fast att hinder inte föreligger för socialförsäkringsnämnd att formlöst ändra tidigare fattat beslut av nämnden som inte har expedierats av försäkringskassan. Av det refererade avgörandet framgår även bl.a. att domstolen anser att försäkringskassornas möjligheter att ändra beslut bör överensstämma med vad som gäller för statliga myndigheter i allmänhet. Så länge kassans beslut inte är meddelat, dvs. inte expedierat, har kassan befogenhet att formlöst ändra det. När kassan väl har expedierat ett beslut kan det däremot endast ändras med stöd av bestämmelserna i 20 kap. 10 a § lagen (1962:381) om allmän försäkring (AFL). Ett beslut kan inte anses expedierat förrän underrättelse om beslutet lämnats till den försäkrade. Enligt FÖD räcker det således inte med att socialförsäkringsnämnden vid sammanträde har fattat ett slutligt beslut i ärendet. Det är enligt FÖD inte heller tillräckligt att protokollet från nämndens sammanträde blivit justerat. Vidare kan enligt FÖD en muntlig upplysning om socialförsäkringsnämndens ställningstagande inte medföra att beslutet därigenom skall anses expedierat. Först när bedömningar gjorts av samtliga delar i ett försäkringsärende av aktuellt slag föreligger enligt FÖD ett slutligt beslut i ärendet och det är detta samlade ställningstagande som utgör kassans beslut och det beslut som skall expedieras till den försäkrade.

RFV är, som framgår av verkets tidigare yttrande till JO, givetvis angeläget om att tjänstemannens uträkning av ersättningens storlek inte får medföra att expedieringen av det sammantagna ställningstagandet fördröjs på grund av tjänstemannens åtgärder i samband med beräkningen av förmånens belopp. En sådan fördröjning kan emellertid inträffa i det enskilda fallet. Av den anledningen och med anledning av JO:s uppfattning att socialförsäkringsnämndens justerade beslut, oaktat att tjänstemannens beslut i beräkningsdelen inte är klart, skall expedieras omgående till den försäkrade samt mot bakgrund av FÖD:s refererade avgörande FÖD 1993:1 införde verket de i JO:s promemoria ifrågasatta ändringarna i det allmänna rådet (1992:4).

Därutöver har RFV i det allmänna rådet med hänvisning till vad JO uttalat rekommenderat försäkringskassorna att de åtgärder som ingår i ett ärende i största möjliga utsträckning bör vidtas innan ärendet prövas av socialförsäkringsnämnden eller i alla händelser senast vid tidpunkten för justering av socialförsäkringsnämndens protokoll. Om detta görs kan försäkringskassans beslut – i de fall där nämnden godtagit föredragandens förslag till beslut – expedieras omgående efter justeringen av protokollet. Frågan huruvida beslutsmeddelandet skall anses innehålla ett eller flera beslut kommer då att sakna praktisk betydelse utom vad gäller fullföljdshänvisningar. Enligt RFV:s mening innebär ett sådant förfarande att frågan om senaste tidpunkt för ändring av socialförsäkringsnämnds gynnande beslut i ärende av berört avseende löses på ett sådant sätt och med ett slutresultat som både följer FÖD:s ställningstagande i den aktuella rättsfrågan och i största möjliga utsträckning tillgodoser JO:s uppfattning i frågan.

De aktuella ändringarna i det allmänna rådet är följaktligen föranledda av en strävan att i största möjliga utsträckning åstadkomma en ordning som innebär att den försäkrade inte drabbas av onödig och oacceptabel tidsfördröjning mellan tidpunkten för det justerade nämndprotokollet och tidpunkten för expedieringen av försäkringskassans beslut, dvs. nämndens beslut i bedömningsdelen och tjänstemannens beslut i beräkningsdelen samtidigt som RFV måste se till att kassorna följer den praxis som utvecklats genom avgörande i högsta instans.

Vidare vill RFV anföra att FÖD:s bedömning att det är det samlade ställningstagandet som utgör försäkringskassans beslut och det beslut som skall expedieras till den försäkrade stämmer överens med vad som i berört avseende stadgas i AFL. Verket tänker då närmast på nuvarande lydelse av 16 kap. 5 § andra stycket andra punkten AFL enligt vilken förtidspension (sjukbidrag) utgår från och med månaden näst efter den då beslutet meddelades. JO har i sitt beslut den 29 november 1996 uttalat att det enligt hans mening finns starka skäl som talar för att den aktuella bestämmelsen bör ändras och har därför överlämnat kopia av beslutet till Socialdepartementet för de åtgärder departementet kan finna påkallade. Någon lagändring i berört avseende är, såvitt RFV erfarit, inte aktuell hos departementet.

Sammanfattningsvis får RFV (– – –) anföra att verket anser, mot bakgrund av FÖD:s refererade avgörande, att försäkringskassans slutliga beslut utgörs av socialförsäkringsnämndens beslut i bedömningsdelen och tjänstemannens beslut i beräkningsdelen samt att socialförsäkringsnämnd kan formlost ändra sitt tidigare gynnande beslut så länge försäkringskassans meddelande om detta samlade ställningstagande inte har hunnit expedieras. Det faktum att protokollet från nämndens sammanträde har justerats innebär inte att nämndens beslut, trots att protokollet är en allmän handling, därigenom får rättskraft. Detta inträffar först då kassans ställningstagande expedieras. Det är också först när beslutet har expedierats som det föreligger ett överklagbart beslut och ett beslut som kan ändras med stöd av bestämmelserna i 20 kap. 10 a § AFL. I detta sammanhang kan också nämnas att tidsfristen för RFV:s möjlighet att överklaga ett beslut räknas enligt 20 kap. 13 § AFL från och med den dag då beslut meddelats. RFV anser således att den högsta

instansens avgörande är vägledande så länge det inte föreligger något nytt avgörande av den högsta instansen som innebär en förändring i detta hänseende eller någon författningsändring som berör den aktuella rättsfrågan. 1998/99:JO1

RFV anser i likhet med JO att det är viktigt att försäkringskassans beslut i största möjliga utsträckning blir rätt från början. Detta innebär bl.a. att de ärenden som föredras i socialförsäkringsnämnd skall vara väl utredda så att nämnden kan fatta rätt beslut från början. Ett sådant arbetssätt ställer stora krav på den som är föredragande i nämndärenden. Föredraganden, som är ansvarig för beslutsunderlaget, måste ha, förutom mycket god kännedom om i ärendet aktuellt sakområde, även mycket god kännedom om de krav som FL i olika avseenden ställer på handläggningen av ett ärende. Om ”rätt” beslut fattas från början undviks den typ av beslut om ändringar av beslut som är aktuella i de två ärendena.

Vad gäller försäkringskassans granskningsmodell anser RFV således att åtgärder för kvalitetssäkring bör företas före föredragningen i nämnden.

Av försäkringskassans yttrande till JO i de aktuella ärendena framgår att kassan inte gör någon uträkning av förmånens storlek före socialförsäkringsnämndens sammanträde beroende dels på bristande resurser, dels på att det för kassan framstod som slöseri med resurser samt att det kunde tolkas som att tjänstemannen föregripit nämndens beslut. Enligt RFV:s mening är försäkringskassans förklaring att uträkning av förmånens storlek före socialförsäkringsnämndens sammanträde framstår som slöseri med resurser och kan tolkas som att tjänstemannen föregriper nämndens beslut inte övertygande.

RFV anser att det är otillfredsställande att försäkringskassan inte följer vad som i berört avseende anges i det nya avsnittet av allmänna råd (1992:4) Socialförsäkringsnämnder. I det allmänna rådet uttalas bl.a. att ”enligt JO bör de åtgärder som ingår i ett ärende i största möjliga utsträckning vidtas innan ärendet prövas av nämnden. Som minimikrav bör enligt JO i alla händelser gälla att samtliga åtgärder i ett ärende har vidtagits senast vid tidpunkten för justering av socialförsäkringsnämndens protokoll”. Vidare uttalas i rådet att ”exempel på åtgärder som kan göras innan ärendet prövas i nämnden är formell granskning, t.ex. att ansökan har undertecknats av en behörig person, tjänstemannaprövning av allmänna förutsättningar för rätt till en sådan förmån, samt i så stor utsträckning som möjligt, uträkning av förmånens storlek eventuellt efter samordning med andra förmåner”.

Det arbetssätt som förordas i det allmänna rådet innebär enligt RFV:s mening att principen ”rätt beslut från början” tillgodoses i största möjliga utsträckning. Arbetets inriktning måste givetvis vara att den föredragande tjänstemannens förslag till beslut är så väl underbyggda och har sådan kvalitet i övrigt att nämnden i det stora flertalet fall kan förutsättas fatta beslut i enlighet med förslagen och att tjänstemannens uträkning av förmånens storlek således i största möjliga utsträckning bör göras före det att ärendet avgörs i nämnd.

Förnyad remiss till Riksförsäkringsverket

I 19 § FL stadgas att avvikande mening skall anmälas innan beslutet expedieras eller ges till känna på något annat sätt. Om beslutet inte skall ges till känna, skall anmälan göras senast när det får sin slutliga form genom protokollsjustering eller på liknande sätt. 19 § FL gäller för närvarande inom socialförsäkringsområdet. Riksdagen har dock beslutat att i 18 kap. 18 § AFL införa en bestämmelse, som innebär att om det bland ledamöter eller hos föredraganden i socialförsäkringsnämnd förekommer avvikande mening

skall denna *anmälas innan sammanträdet är slut*. Bestämmelsen skall enligt punkten 3 övergångsbestämmelserna till lagändringen tillämpas första gången på de nämnder som utses för tid fr.o.m. den 1 april 1999 (SFS 1998:87). Detta innebär att 19 § FL inte längre kommer att vara tillämplig vad gäller senaste tidpunkt för ledamöter och föredragande i socialförsäkringsnämnd att anmäla avvikande mening.

Mot bakgrund av författningsändringen remitterades ärendena på nytt till Riksförsäkringsverket för yttrande enligt en hos JO upprättad promemoria. Riksförsäkringsverket anmodades att yttra sig om huruvida författningsändringen förändrade verkets inställning vad gäller senaste tidpunkt för ändring av försäkringskassas gynnande beslut.

Riksförsäkringsverkets yttrande

Riksförsäkringsverket yttrade sig den 17 april 1998 genom generaldirektören Anna Hedborg. I remissvaret anförde Riksförsäkringsverket följande.

18 kap. 18 § AFL har fått en ändrad lydelse fr.o.m. den 1 juli 1998. Den nya lydelsen innebär att möjligheten för föredraganden och ledamöter i socialförsäkringsnämnd att anmäla avvikande mening begränsas till innan sammanträdet är slut.

RFV konstaterar i likhet med JO att den nya lydelsen av 18 kap. 18 § AFL innebär att 19 § förvaltningslagen (1986:223) (FL) inte längre blir tillämplig vad gäller senaste tidpunkt för nämndledamöter och föredraganden att anmäla avvikande mening.

Enligt RFV:s uppfattning innebär inte den aktuella författningsändringen att Försäkringsöverdomstolens refererade avgörande (FÖD 1993:1) inte längre skulle vara vägledande för försäkringskassornas tillämpning i berört avseende. Att möjligheten för ledamot eller föredraganden att anmäla avvikande mening genom författningsändringen begränsas till *innan sammanträdet är slut* innebär inte att socialförsäkringsnämnden skulle vara förhindrad att formlost ändra sitt beslut efter sammanträdet eller efter det att protokollet över nämndens sammanträde är justerat. Möjligheten för nämnden att formlost ändra sitt beslut kvarstår fram till tidpunkten för expediering av beslutet.

Försäkringsöverdomstolen har i domskälen använt en på allmänna förvaltningsrättsliga principer grundad argumentation, nämligen att försäkringskassornas möjligheter att ändra beslut bör överensstämma med vad som gäller för statliga myndigheter i allmänhet. Så länge ett beslut av en försäkringskassa inte är meddelat, dvs. inte expedierat, har kassan befogenhet att formlost ändra det. När kassan väl har expedierat ett beslut kan det däremot, enligt domstolen, endast ändras med stöd av bestämmelserna i 20 kap. 10 a § AFL.

RFV vill i detta sammanhang peka på att en förutsättning för ändring av försäkringskassans beslut enligt 20 kap. 10 a § AFL är att beslutet har meddelats. Detta följer av formuleringen i lagtexten. JO:s inställning i den aktuella rättsfrågan skulle få den konsekvensen att om det upptäcks ett fel i socialförsäkringsnämndens beslut efter justering av protokollet över nämndens sammanträde men innan beslutet hunnit expedieras blir försäkringskassan nödsakad att expediera det felaktiga beslutet och först därefter kan beslutet ändras med stöd av nämnda lagrum endast om det innehåller sådan felaktighet som avses i lagrummet.

RFV anser emellertid, som RFV också pekat på i sitt yttrande till JO den 9 januari 1998, att det är viktigt att försäkringskassans beslut blir "rätt" från

början och i detta sammanhang har föredraganden i socialförsäkringsnämnden en viktig roll. Inriktningen måste givetvis vara att beslutsunderlag och förslag till beslut håller sådan kvalitet att den typ av formlös ändring av beslut som Försäkringsöverdomstolens refererade avgörande alljämt ger utrymme för förekommer sällan.

1998/99:JO1

RFV konstaterar avslutningsvis att det synes föreligga skilda uppfattningar i den aktuella rättsfrågan. En möjlighet att få denna fråga reglerad på ett entydigt sätt kan vara att få den aktualiserad i samband med den allmänna översyn av processen i socialförsäkringsmål som nämns i prop. 1997/1998:41 Socialförsäkringens administration, m.m. och i samband med lagstiftningsarbetet med anledning av det nya pensionssystemet.

Övriga ärenden

Innan jag går vidare vill jag redogöra för ytterligare två ärenden som är aktuella hos JO och som belyser svårigheten med den oklara roll- och ansvarsfördelningen mellan Riksförsäkringsverket och försäkringskassorna. Även i dessa ärenden fattar jag beslut denna dag, varför jag här endast i korthet redogör för dem.

Det ena ärendet gäller Dalarnas läns allmänna försäkringskassas långa handläggningstid mellan socialförsäkringsnämndens beslut och kassans utsändande av underrättelse om beslutet (JO:s dnr 4341-1997). Av försäkringskassans yttrande till JO framgår att den generella handläggningstiden efter det att socialförsäkringsnämnden har fattat beslut i ärendet och till dess att underrättelsen skickas ut ligger på mellan *fem och nio veckor*. Riksförsäkringsverket rekommenderar i Allmänna råd 1997:7 att försäkringskassans beslut expedieras *omgående* efter det att socialförsäkringsnämndens protokoll är justerat. Försäkringskassan följer således inte vad Riksförsäkringsverket har rekommenderat. Försäkringskassans förklaring till den långa handläggningstiden är att kassan av kostnadsskäl anlitar en "sambuksbil" som efter nämndsammanträdena transporterar akterna från lokalkontoren till gemensamma kontoret i Falun där all uträkning sker. Det kan därför ta upp till tre veckor innan de ärenden vari socialförsäkringsnämnden har fattat beslut kommer till gemensamma kontoret för uträkning. Riksförsäkringsverket har i sitt yttrande till JO förklarat att verket anser att försäkringskassans handläggning är otillfredsställande, men att frågan huruvida försäkringskassan väljer att ha en lokal eller central hantering av vissa moment i handläggningen är något som den enskilda försäkringskassan självständigt råder över.

I det andra ärendet, som gäller Stockholms läns allmänna försäkringskassa (JO:s dnr 4606-1997), har försäkringskassan utfärdat interna anvisningar att av besparingsskäl "nedprioritera" utbyte av sjukpenning efter ett års sjukskrivning mot sjukbidrag/förtidspension. Detta är inte förenligt med uttalanden i förarbeten och strider mot vad Riksförsäkringsverket har rekommenderat i allmänna råd. Försäkringskassan har i sitt yttrande till JO uppgett att kassan i och för sig anser sig bunden av vad Riksförsäkringsverket har rekommenderat, men att de interna rekommendationerna snarare skall ses som ett stöd för handläggarna i rehabiliteringsarbetet än som någon styrning uppifrån. Riksförsäkringsverket har i sitt yttrande till JO anfört att verket i sin uppföljning av försäkringskassornas verksamhet kunnat konstatera att

vissa kassor inte följer verkets rekommendation i här aktuellt hänseende. 1998/99:JO1
Riksförsäkringsverket har därför funnit det nödvändigt att erinra kassorna om vad som uttalas i förarbeten och vad verket rekommenderar. Med anledning av vad Stockholms läns allmänna försäkringskassa har anfört kommer Riksförsäkringsverket att ånyo erinra kassan om gällande lagstiftning och om verkets rekommendationer. Försäkringskassan har därefter meddelat JO att den ifrågavarande anvisningen upphört att gälla fr.o.m. den 30 april 1998.

Bedömning

Försäkringskassorna förvaltar och fördelar en betydande del av statens medel. För en stor del av landets befolkning är socialförsäkringsersättningar av avgörande betydelse för uppehållet. Både för staten och för den enskilde medborgaren är det därför av synnerligen stor betydelse att medlen hanteras på ett riktigt sätt. Det är av utomordentlig vikt att försäkringskassornas handläggning av socialförsäkringen sker korrekt, rättssäkert och effektivt.

Ansvarsfördelningen för förvaltningen av socialförsäkringssystemet skiljer sig från normal statlig förvaltning. Inte minst mot denna bakgrund bör de regler som försäkringskassorna arbetar efter vara klara och entydiga. Reglerna får inte ge upphov till missförstånd och till att skilda försäkringskassor handlägger socialförsäkringsärenden på olika sätt. Försäkringen är statligt finansierad och skall tillämpas på ett enhetligt sätt över hela landet. Den enskilde har ett berättigat krav på att hans ärenden hanteras korrekt. Ur rättssäkerhetssynpunkt är det viktigt att Riksförsäkringsverket utformar sina rekommendationer i de allmänna råden till försäkringskassorna på ett så tydligt sätt att dessa inte kan missförstås. Det är väsentliga uppgifter för verket att se till att entydiga regler utformas och att noga kontrollera att anvisningarna följs.

Under min tid som JO har jag företagit ett stort antal inspektioner av försäkringskassor i landet. Antalet anmälningar mot försäkringskassor från enskilda har dessutom ökat mycket starkt under de senare åren. Mina iakttagelser visar på brister i förvaltningen av socialförsäkringssystemet. Antalet fel i handläggningen av ärenden är relativt stort. Bristerna består vidare bl.a. i att det mellan olika kassor förekommer betydande skillnader i hanteringen av ärendena. En annan iakttagelse är att Riksförsäkringsverkets råd och anvisningar inte följs i alla avseenden och av alla kassor. Som framgått ovan förekommer det t.o.m. att vissa kassor bygger upp handläggningssystem och rutiner medvetna om att dessa strider mot verkets allmänna råd. I någon mån hänger de angivna problemen samman med tillämpningen av den tidigare i ärendet nämnda domen av Försäkringsöverdomstolen.

Riksförsäkringsverket och jag har olika uppfattningar i frågan rörande senaste tidpunkt för ändring av gynnande beslut fattat inom en försäkringskassa, dvs. om socialförsäkringsnämnden, efter det att nämndens protokoll justerats, ”formlöst” kan ändra sitt beslut utan att tillämpa reglerna i 20 kap. 10 a § AFL. Riksförsäkringsverket har redovisat som sin ståndpunkt att avgörandet FÖD 1993:1 fortfarande är vägledande för försäkringskassorna. Enligt avgörandet är socialförsäkringsnämnden oförhindrad att formlöst

ändra sitt beslut så länge försäkringskassans underrättelse om beslutet inte är expedierat. Jag har å andra sidan i mitt tidigare beslut den 29 november 1996 (dnr 1471-1996) ingående redovisat varför jag anser att ett gynnande beslut i ett socialförsäkringsärende, bortsett från de fall där ändring enligt 20 kap. 10 a § AFL kan ske, i princip inte kan ändras efter det att socialförsäkringsnämndens protokoll justerats. – I de fall där förutsättningar för ändring enligt 20 kap. 10 a § AFL föreligger, kan enligt min uppfattning sådan ändring företas redan efter sistnämnda tidpunkt. Expedieringen av underrättelsen om beslutet behöver således inte avvaktas.

1998/99:JO1

Jag delar Riksförsäkringsverkets uppfattning att förfaringssättet med ”formlösa” ändringar inte skulle behöva tillgripas om försäkringskassorna följde verkets rekommendationer och expedierade underrättelsen om beslutet omedelbart efter det att socialförsäkringsnämndens protokoll justerats. Inte heller om försäkringskassorna följde verkets rekommendationer i andra avseenden, som t.ex. att räkna ut förmånens storlek före nämndsammanträdet, skulle nämnda förfaringssätt behöva tillämpas. Om således kassorna följde dessa rekommendationer skulle den här upptagna frågan vara av betydligt mer teoretisk art.

Av Riksförsäkringsverkets yttrande i juni 1997 i det tidigare nämnda ärendet, dnr 1471-1996, föreföll det som om Riksförsäkringsverket delade min uppfattning vad gäller frågan vid vilken tidpunkt försäkringskassans gynnande beslut senast kan ändras. Jag avslutade därför det ärendet utan ytterligare uttalanden i den delen. – Jag vill här inskjuta att jag finner det något märkligt att Riksförsäkringsverket i sitt yttrande inte tillräckligt tydligt klargjorde sin inställning.

Av Riksförsäkringsverkets yttrande i januari 1998 framgår att 19 § FL, enligt vilken varje ledamot har möjlighet att ändra sin uppfattning till dess myndighetens beslut expedieras eller ges till kända på annat sätt, har avgörande betydelse för verkets åsikt att avgörandet FÖD 1993:1 är tillämpligt. Enligt verkets uppfattning föreligger inget rättskraftigt beslut innan beslutet är expedierat. 19 § FL kommer emellertid inte längre att vara tillämplig inom socialförsäkringsområdet. Jag kan inte underlåta att uttrycka min förvåning över att Riksförsäkringsverket trots detta, och trots att verket anser nämndens protokoll vara allmän handling sedan det justerats, alltjämt anser att avgörandet FÖD 1993:1 är vägledande.

Jag övergår nu att till att belysa de olägenheter förfaringssättet med ”formlös ändring” för med sig. Jag vill också peka på den oklarhet som råder i ansvarsfördelningen mellan Riksförsäkringsverket och försäkringskassorna, vilken får till följd att vissa försäkringskassor inte följer verkets rekommendationer.

Av de ovan nämnda ärendena gällande Örebro läns allmänna försäkringskassa framgår att kassan inte bara vid enstaka tillfällen tillämpar förfaringssättet att ”formlöst” ändra socialförsäkringsnämndens beslut. Kassan har mot bakgrund av FÖD:s avgörande tillämpat förfaringssättet systematiskt, som ett slags efterkontroll av att socialförsäkringsnämndens beslut är korrekta. Enligt min uppfattning kan förfaringssättet medföra att försäkringskassans arbete

präglas av inställningen att den inte behöver vara lika noggrann med de beslutsunderlag som tas fram till socialförsäkringsnämnden. Jag vill här understryka att jag självfallet inte tror att den enskilda tjänstemannen medvetet skulle slarva med beslutsunderlaget. Snarare kan risken med försäkringskassans synsätt vara att det genomsyrar handläggningen mer generellt, om kassans personal är medveten om att besluten kontrolleras i efterhand.

Av rättssäkerhetsskäl är det självfallet otillfredsställande att den enskilde inte kan förlita sig på att det beslut som socialförsäkringsnämnden har fattat står fast och endast kan ändras i därför föreskriven form. Ur effektivitetssynpunkt kan det inte heller vara rimligt att försäkringskassorna använder sina resurser på ett så tidsödande sätt. Förfarandet strider mot förvaltningslagens krav på en enkel, snabb och billig handläggning.

Av de tidigare nämnda ärendena gällande Örebro läns allmänna försäkringskassa framgår att kassan inte följer Riksförsäkringsverkets rekommendationer att göra uträkningar och i övrigt förbereda ärendena före nämndsammanträdet så att underrättelse om kassans beslut kan expedieras i nära anslutning till justeringen av socialförsäkringsnämndens protokoll. Även de två andra ärenden som jag redogjort för är exempel på att försäkringskassorna inte följer Riksförsäkringsverkets allmänna råd. I det ena ärendet väljer försäkringskassan att utforma sin organisation på ett sätt som får till följd att handläggningen strider mot verkets rekommendationer. I det andra ärendet utfärdar försäkringskassan interna anvisningar som inte är förenliga med uttalanden i förarbeten och med vad Riksförsäkringsverket har rekommenderat.

Jag har i min granskningsverksamhet kunnat konstatera att försäkringskassorna även i andra fall inte alltid följer vare sig förvaltningslagens bestämmelser eller Riksförsäkringsverkets föreskrifter och rekommendationer. Bl.a. förekommer brister i kommunikering, underlåtenhet att fatta formella beslut vid indragning av sjukpenning, avsevärda dröjsmål med omprövning enligt 20 kap. 10 § AFL, dröjsmål med att översända överklaganden till länsrätt m.m.

Riksförsäkringsverket har i sina yttranden pekat på att AFL på olika sätt förutsätter att försäkringskassans beslut meddelas. Enligt verkets åsikt meddelas försäkringskassans beslut – i de fall det är fråga om ett beslut av socialförsäkringsnämnd i bedömningsdelen och ett beslut av tjänsteman i beräkningsdelen – när försäkringskassans sammantagna ställningstagande i ärendet expedieras till den försäkrade genom ett beslutsmeddelande.

Riksförsäkringsverket har i sitt yttrande den 17 april 1998 anfört att en förutsättning för ändring av försäkringskassans beslut enligt 20 kap. 10 a § AFL är att beslutet har meddelats samt att detta följer av formuleringen i lagtexten. Detta är inte korrekt. Ordalydelsen i 20 kap. 10 a § första stycket AFL är att försäkringskassan skall ändra ett beslut i ett ärende om försäkring enligt AFL, som har *fattats* av kassan och inte har prövats av domstol. Termen ”meddelas” används först i paragrafens sista stycke och då som utgångspunkt för beräkning av den tidsfrist inom vilken försäkringskassan

kan ändra ett beslut med stöd av 20 kap. 10 a § AFL. De båda begreppen "fatta" respektive "meddela" ett beslut är här inte synonyma. Inte heller Riksförsäkringsverket förefaller i andra sammanhang ha uppfattningen att "fatta ett beslut" är detsamma som att "meddela ett beslut". Riksförsäkringsverkets åsikt är ju att socialförsäkringsnämndens beslut är meddelat först vid den tidpunkt när försäkringskassans beslutsmeddelande expedierats, samtidigt som verket helt korrekt tycks anse att nämndens beslut fattas vid sammanträdet. – Jag kan inte underlåta att uttrycka min förvåning över att Riksförsäkringsverket i ett remissvar till JO på ett felaktigt sätt återger gällande rätt.

1998/99:JO1

Jag vill här påpeka att det inte är någon självklar slutsats att försäkringskassans beslut skall anses meddelat först när underrättelsen om beslutet expedieras. Man skulle också kunna tänka sig en alternativ tolkning innebärande att socialförsäkringsnämndens beslut anses meddelat när nämndens protokoll justerats. Det synsättet överensstämmer med den skiljaktiga meningen i avgörandet FÖD 1993:1, enligt vilken riktpunkten för bestämmande av en tidpunkt för beslutets meddelande är det tillfälle då protokollet justerades och beslutet därmed fick sin slutliga utformning.

Här kan inskjutas att institutet "meddela beslut viss dag" inte finns i förvaltningsförfarandet (Bertil Wennergren, Skattenytt 1994 s. 551). Enligt Wennergren bör uttrycket "meddela beslut" för förvaltningsförfarandets del tolkas i överensstämmelse med 2 kap. 7 § TF så att harmonin i rättssystemet inte rubbas.

Jag vill också peka på att Riksförsäkringsverket uppenbarligen – liksom jag – anser att 2 kap. 7 § andra stycket punkten 3 TF är tillämplig vid bestämmande av vid vilken tidpunkt socialförsäkringsnämndens protokoll blir allmän handling, eftersom verket delar min uppfattning att nämndens protokoll blir allmän handling när det justerats. En förutsättning för resonemanget är att det inte föreligger någon föreskrift som gör att försäkringskassan skulle vara skyldig att avkunna eller expediera sina beslut. Om en sådan formföreskrift hade funnits skulle i stället 2 kap. 7 § andra stycket punkt 2 TF vara tillämplig. I så fall skulle protokollet bli allmän handling först när beslutet i ärendet expedierats.

Enligt 21 § FL skall en sökande, klagande eller annan part som huvudregel underrättas om innehållet i det beslut varigenom myndigheten avgör ärendet. Riksförsäkringsverket tycks anse att det är först när underrättelse om beslutet enligt 21 § FL har skett som det föreligger ett rättskraftigt beslut i ärendet. Med anledning härav kan man ställa frågan om Riksförsäkringsverket trots allt har uppfattningen att 21 § FL är en sådan föreskrift som gör att försäkringskassan skulle vara skyldig att avkunna eller expediera sina beslut. Den uppfattningen är helt oförenlig med verkets åsikt att socialförsäkringsnämndens protokoll blir allmän handling vid justeringstidpunkten. – Det är beklagligt att Riksförsäkringsverket i sina remissvar inte gör någon närmare analys av resonemangen.

Det kan som framgått råda delvis olika meningar om vid vilken tidpunkt ett beslut inom förvaltningsförfarandet skall anses meddelat. Termen "meddela ett beslut" används ofta i praktiken i olika betydelser. Det är enligt min uppfattning en olyckligt vald term, som kan ge upphov till tveksamhet

om uttryckets innebörd och osäkerhet om rättsläget. I de sammanhang termen ”meddela ett beslut” används som utgångspunkt för beräkning av en lagstadgad tid hade t.ex. uttrycket ”underrättelse om beslut” varit att föredra. Detta betyder bl.a. att den rubricering som försäkringskassan använder på sina underrättelser om beslut enligt 21 § FL, nämligen ”beslutsmeddelande”, inte bara kan leda tanken fel, utan också gör det.

Jag kommer inte i detta beslut att ytterligare gå in på frågan när försäkringskassans beslut skall anses meddelat. Jag vill här endast peka på och understryka den oklarhet som finns i detta avseende.

Riksförsäkringsverket och jag har, som jag inledningsvis nämnde, olika uppfattningar rörande senaste tidpunkt för ändring av försäkringskassans gynnande beslut. Jag har i detta beslut försökt att ur såväl rättssäkerhets- som effektivitetssynpunkt belysa de olägenheter som förfarandet med ”formlösa” ändringar för med sig. Jag har också kunnat konstatera att problemet förstärks av att vissa försäkringskassor inte följer Riksförsäkringsverkets rekommendationer.

Jag kan inte finna någon olägenhet om hanteringen av socialförsäkringsärenden följde samma regler som gäller för statliga myndigheter. Ambitionen bör med andra ord vara att försäkringskassorna i alla avseenden följer normal statlig förvaltningsverksamhet. Det är därför utomordentligt viktigt att Riksförsäkringsverkets anvisningar utformas på ett klart och tydligt sätt och att verket noga kontrollerar och följer upp försäkringskassornas handläggning och verksamhet.

Enligt min mening torde numera den enda möjligheten att komma till rätta med de problem som vissa försäkringskassors tillämpning av avgörandet FÖD 1993:1 för med sig vara att lagstiftningsvägen skapa klarhet i frågan.

Riksförsäkringsverket har i sitt remissvar anfört att en möjlighet att få den aktuella rättsfrågan reglerad på ett entydigt sätt kan vara att aktualisera den i samband med den allmänna översyn av processen i socialförsäkringsmål som nämns i proposition 1997/98:41 Socialförsäkringens administration och i samband med lagstiftningsarbetet med anledning av det nya pensions-systemet. Jag delar verkets uppfattning att frågan bör bli föremål för översyn och att denna lämpligen kan företas i de sammanhang som verket har föreslagit. Som framgått av min redogörelse kan även andra bestämmelser i AFL, bl.a. rörande tidpunkt för besluts meddelande, påverkas och det kan finnas anledning att låta även dessa bestämmelser omfattas av den allmänna översynen.

Jag får härmed, efter samråd med chefsjustitieombudsmannen Claes Eklundh, enligt 4 § lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän, väcka fråga om översyn av gällande regler i berört avseende.

Jag överlämnar en kopia av detta beslut samt av besluten i ärendena dnr 2556-1997, 2608-1997, 4341-1997 och 4606-1997 till såväl Regeringskansliet (Socialdepartementet) som socialförsäkringsutskottet.

Ärendet avslutas.

Fråga om formerna för ändring av socialförsäkringsnämnds gynnande beslut

1998/99:JO1

(Dnr 2556-1997 och 2608-1997)

JO Pennlöv meddelade den 11 juni 1998 ett beslut med följande innehåll.

Bakgrund

I ett beslut den 29 november 1996, (dnr 1471-1996, se även JO:s ämbetsberättelse 1997/98 s. 375), behandlade jag utformningen av försäkringskassors beslut m.m. I beslutet berördes bl.a., såvitt här är av intresse, senaste tidpunkt för ändring av försäkringskassas gynnande beslut. Jag uttalade i denna fråga att *socialförsäkringsnämndens protokoll blir allmän handling enligt 2 kap. 3 § tryckfrihetsförordningen (TF) i och med att det justerats*. Mot den bakgrunden fann jag att ett gynnande beslut i ett socialförsäkringsärende – bortsett från de fall där särskild lagreglering föreligger, se 20 kap. 10 a § lagen (1962:381) om allmän försäkring (AFL) – i princip inte kan ändras efter det att socialförsäkringsnämndens protokoll justerats.

Av intresse i detta sammanhang är ett avgörande av Försäkringsöverdomstolen (FÖD 1993:1), vari FÖD uttalade att hinder inte förelåg för socialförsäkringsnämnden att ändra sitt beslut efter det att nämndens protokoll justerats men innan beslutsmeddelandet expedierats, detta utan att tillämpa bestämmelserna i 20 kap. 10 a § AFL.

Anmälningarna

T.M. (dnr 2556-1997) och Tamara Koski, avseende L-E.N., (dnr 2608-1997) har klagat på Örebro läns allmänna försäkringskassas handläggning av två ärenden rörande livränta enligt lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring (LAF).

T.M. har anfört bl.a. följande. Försäkringskassans tjänsteman, Ann Hagenfalk, har tvingat honom att avsäga sig rätten att överklaga kassans beslut under hot om att hans livränta annars skulle sänkas med 23 000 kr. Vidare har dokument tagits bort från akten då denna skickades till Västmanlands läns allmänna försäkringskassas lokalkontor Skinnskatteberg.

Tamara Koski har anfört bl.a. följande. Trots att socialförsäkringsnämnden har fattat beslut i L-E.N:s livränteärende vill försäkringskassan upphäva nämndens beslut. Vidare har ett faxmeddelande som hon sänt till försäkringskassan kommit bort. Försäkringskassan har också lämnat felaktiga uppgifter om när ärendet skulle vara klart. Tamara Koski har vidare yrkat skadestånd.

I dessa ärenden har uppmärksamats att försäkringskassan gjort en *förnyad prövning av socialförsäkringsnämndens beslut efter det att protokollen justerats, men innan underrättelse om försäkringskassans beslut expedierats*.

I ärendet avseende T.M. är omständigheterna i korthet följande. T.M. tillerkändes efter beslut i socialförsäkringsnämnden den 7 september 1995 livränta enligt LAF. I samband med uträkningen av livräntan – innan

underrättelse om beslutet var expedierat – ifrågasatte försäkringskassans pensionsenhet om livränteunderlaget var för högt beräknat. Försäkringskassan påbörjade en förnyad utredning och den 11 januari 1996 fattade socialförsäkringsnämnden ett nytt beslut. Detta beslut var, i förhållande till det första beslutet, till T.M:s nackdel. Underrättelse om beslutet utfärdades den 26 januari 1996.

I ärendet avseende L-E.N. är omständigheterna i korthet följande. Vid ett sammanträde den 29 januari 1997 beslutade socialförsäkringsnämnden att bevilja L-E.N. förtidspension och livränta som samordnades med pensionen till 75 %. Socialförsäkringsnämndens protokoll justerades samma dag, men någon underrättelse om beslutet expedierades inte. Däremot förefaller L-E.N. ha fått kännedom om beslutet när han ringt till kassan och efterfrågat utbetalning. I samband med uträkningen av livräntan ifrågasatte försäkringskassans pensionsenhet om förutsättningarna för beviljande av livräntan var bedömda på ett riktigt sätt. Försäkringskassan tog i anledning härav upp livräntan till förnyad prövning och en föredragningspromemoria upprättades den 19 juni 1997. I promemorian lämnades följande förslag till beslut. ”Socialförsäkringsnämnden upphäver sin tidigare bedömning av den 29 januari 1997. Nytt beslut: Rätt till förhöjning av tidigare beviljad livränta föreligger inte, då den försäkrade inte med hög grad av sannolikhet varit utsatt för skadlig inverkan som försämrat hans primära knäledsarthroser.” I promemorian hänvisades till FÖD 1993:1 vad gäller försäkringskassans rätt att ”formlöst” ändra beslut innan dessa expedierats.

Den 10 september 1997 fattade socialförsäkringsnämnden, nu med stöd av 20 kap. 10 a § punkt 3 AFL, ett nytt beslut i ärendet. Det beslutet var, i förhållande till det första beslutet, till L-E.N:s nackdel.

Utredning

Ärendena remitterades till Örebro läns allmänna försäkringskassa för yttrande enligt en hos JO upprättad promemoria. I promemorian angavs att försäkringskassan borde redogöra för vilka omständigheter som medförde att den initierade frågan om förnyad prövning av livräntan i socialförsäkringsnämnden. Vidare borde försäkringskassan yttra sig över tidsåtgången för denna förnyade prövning.

Försäkringskassan yttrade sig genom dåvarande direktören Göran Hansson i ett remissvar daterat den 24 september 1997. Till remissvaret var bl.a. fogad en skrivelse som framstod som ett yttrande från lokalkontoret Örebro, vari framfördes olika synpunkter på ärendehandläggningen.

Formlös ändring av socialförsäkringsnämndens beslut samt kontroll och uträkning av förmånernas storlek m.m. före beslut i nämnden

Försäkringskassan redogjorde i denna del av remissvaret för ärendenas handläggning och hänvisade till att tjänstemännens agerande styrts av innehållet i rättsfallet FÖD 1993:1 samt Riksförsäkringsverkets rekommendationer i

Allmänna råd 1992:4. Därutöver hade försäkringskassan inhämtat synpunkter från lokalkontoret Örebro och från försäkringskassans centrala pensionsenhet. I dessa synpunkter angavs bl.a. följande. 1998/99:JO1

--- Försäkringskassan i Örebro har såväl före prejudikatets tillkomst som därefter tillämpat systemet att formlöst ändra felaktiga SFN-beslut genom att socialförsäkringsnämnden fattar ett nytt beslut. Enligt försäkringskassan är det en förutsättning för att försäkringen skall tillämpas rättvist och likformigt enligt gällande bestämmelser. Det är en förutsättning för att uppnå målet rätt beslut till den försäkrade.

För att undvika att expediering av beslut efter socialförsäkringsnämnd fördröjs så rekommenderar Riksförsäkringsverket i allmänna råd 1992:4 att övriga åtgärder som ingår i handläggningen av ett ärende görs innan ärendet prövas i socialförsäkringsnämnden. Exempel på avsedda åtgärder är t ex uträkning av förmånernas storlek eventuellt efter samordning med andra förmåner. P.g.a. det begränsade budgetläget har försäkringskassan inte resurser att förbereda/göra uträkning utöver det maskinella beräkningsprogram av preliminär pension som finns. En uträkning före SFN-sammanträdet föregriper dessutom beslutet i nämnden. Socialförsäkringsnämnden har ju möjlighet att med sin kunskap om arbetsmarknadssituationen, löneläge, normala anställnings/lönevillkor m.m. ifrågasätta livränteunderlaget. Socialförsäkringsnämnden ska fastställa samordningsprocenten mellan 0 och 100 %. Den delen av beslutet blir resultat av nämndens värdering av arbetets skadlighet, det medicinska underlaget, kännedom om aktuellt rättsläge och "befintligt skick". Om socialförsäkringsnämnden ändrar föredragandens förslag till samordningsprocent så innebär det i sin tur att bedömd inkomst efter skadan ändras. Om socialförsäkringsnämnden ändrar någon av delkomponenterna så blir en uträkning före nämnden inaktuell. Detsamma gäller om nämnden bordlägger ärendet för komplettering. Försäkringskassan har idag inte resurser att klara att räkna ut samma ärende flera gånger. I detta aktuella fall är det inte troligt att handläggaren genom uträkning av förmånens storlek före beslut i SFN hade upptäckt felen. ---

Vad beträffar uträkning av belopp före beslut i SFN, så förekommer sådan inte på Örebrokassan. Anledningen till detta är att en sådan rutin skulle kunna tolkas som att försäkringskassan hade den inställningen att SFN alltid instämmer i tjänstemannens förslag till beslut och att SFN:s beslut vore en ren formalitet. En sådan inställning är vi helt främmande för. Till sist vill jag föra fram att det naturligtvis innebär slöseri med tid och resurser att göra långtgående beräkningar i de ärenden där SFN fattar ett annat beslut än det föreslagna. ---

Den viktigaste anledningen till den granskning av SFN-ärendena som sker på pensionsenheten är att vi vill ha en så hög kvalitet som möjligt på kassans beslut. Det är både den försäkrades och samhällets bästa vi har för ögonen när denna internkontroll genomförs. Detta eftersom de rättelser som sker kan leda till att såväl högre som lägre belopp betalas ut.

Slutligen anförde försäkringskassan sammanfattningsvis bl.a. följande. Tjänsteutövningen har skett i enlighet med vad som uttalats i FÖD-domen, och Riksförsäkringsverkets allmänna råd har efterlevts. Den informella kvalitetskontroll som skett vid pensionsenheten har bidragit till att öka rättssäkerheten och den kompetens som den sakkunniga besitter har ytterligare säkrat kvaliteten i beslutsunderlaget. Beträffande beslut i nära anslutning till prov-

ningen i socialförsäkringsnämnden har utredningen visat att vissa åtgärder genomförs före prövningen i nämnden samt att en fullständig uträkning av förmånen inte skulle förkorta den totala handläggningstiden. En fullständig uträkning före prövningen i socialförsäkringsnämnden skulle innebära att beslutet kan expedieras i nära anslutning till nämndens prövning, men total-effekten sett ur den försäkrades perspektiv skulle inte påverkas eftersom en tidigarelagd uträkning skulle senarelägga prövningen i socialförsäkringsnämnden.

1998/99:JO1

Tidsåtgången för den förnyade prövningen

Försäkringskassan anförde i remissvaret i denna del följande.

T.M:s ärende (dnr 2556-1997)

Rätten till livränta prövades hos SFN den 7 september 1995. Den 6 oktober överlämnades ärendet från pensionsenheten till sakkunnig. Det efterföljande utredningsarbetet pågick sedan fram till den 29 november då ny föredragningspromemoria upprättades. Samma dag utsändes handlingarna för kommunikering enl. bestämmelserna i 17 § förvaltningslagen. Efter avslutad kommunikering prövades ärendet hos socialförsäkringsnämnden den 11 januari 1996. Slutligt beslut utfärdades den 26 januari. Genomströmningstiderna för arbetsskadelivränta under perioden 960101-970831 framgår av pensionsenhetens yttrande.

Försäkringskassan är medveten om kravet på snabb handläggning såsom det läggs fast i förvaltningslagen. I detta fall har tidsåtgången för den förnyade prövningen omfattat ca 1½ månad. Den genomförda utredningen har visat att utredningsåtgärder pågått fortlöpande från det att ärendet överlämnades till sakkunnig och fram till den dag då ny föredragningspromemoria upprättades. Resterande tid fram till prövningen hos socialförsäkringsnämnden har avsatts för kommunikering med ombudet, dvs tid som kassans tjänstemän inte kunnat påverka.

L-E.N:s ärende (dnr 2608-1997)

Rätten till livränta prövades hos SFN den 29 januari 1997. Den 24 februari överlämnades ärendet från pensionsenheten till sakkunnig. Det efterföljande utredningsarbetet pågick sedan fram till den 19 juni då ny föredragningspromemoria upprättades. Samma dag utsändes handlingarna för kommunikering enl. bestämmelserna i 17 § förvaltningslagen. Genomströmningstiderna för arbetsskadelivränta under perioden 960101-970831 framgår av pensionsenhetens yttrande.

Försäkringskassan är medveten om kravet på snabb handläggning såsom det läggs fast i förvaltningslagen. I detta fall har tidsåtgången för den förnyade prövningen omfattat drygt 4 månader. Den genomförda utredningen har visat att utredningsåtgärder pågått fortlöpande från det att ärendet överlämnades till sakkunnig och fram till den dag då ny föredragningspromemoria upprättades. Resterande tid fram till prövningen hos socialförsäkringsnämnden har avsatts för kommunikering med ombudet, dvs tid som kassans tjänstemän inte har kunnat påverka.

Övriga frågor

1998/99:JO1

Vad gäller övriga frågor uppgav försäkringskassan i remissvaret i huvudsak följande.

T.M. (dnr 2556-1997)

Försäkringskassan har redogjort för handläggningen av ärendet och därvid tillbakavisat T.M:s påstående att han skulle ha tvingats att avstå från sin besvärsmått. Försäkringskassan har medgett att vissa handlingar har saknats i T.M:s akt. Akten har dock i efterhand kunnat kompletteras med dessa handlingar. Försäkringskassan har inte kunnat ge någon förklaring till när eller hur dessa handlingar har försvunnit.

L-E N. (dnr 2608-1997)

Aktmaterialet och utredningen har inte visat att några felaktiga eller ofullständiga upplysningar om handläggningsordningen eller tidsåtgången skulle ha lämnats till L-E N. eller hans ombud. Trots efterforskningar såväl internt som hos Telia har den faxade handlingen inte gått att återfinna. Någon "ogiltigförklaring" av handlingen har således inte skett.

Förnyad remiss till försäkringskassan

Efter det att försäkringskassan yttrat sig kom det till JO:s kännedom att socialförsäkringsnämnden med stöd av 20 kap. 10 a § punkt 3 AFL den 10 september 1997 fattat ett nytt beslut i L-E.N:s ärende.

L-E.N:s ärende remitterades därför på nytt till försäkringskassan för yttrande enligt en hos JO upprättad promemoria. I promemorian angavs följande.

Det har kommit till JO:s kännedom att försäkringskassan fattat ett nytt beslut i L-E.N:s ärende. Försäkringskassan har i det nya beslutet med ändring av tidigare beslut återropat bestämmelserna i 8 kap. 12 § lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring (LAF) jämfört med 20 kap. 10 a § punkt 3 AFL. Detta synes inte stämma överens med vad försäkringskassan ger uttryck för i sitt remissvar till JO av den 24 september 1997. Försäkringskassan bör genom en ny remiss anmodas att yttra sig över vilka överväganden som ligger bakom detta.

Till försäkringskassans ovan nämnda remissvar är bl.a. fogat vad som framstår som ett yttrande från lokalkontoret Örebro. Av yttrandet framgår inte vem som avgivit det, eftersom det inte är undertecknat. Yttrandet inleds med "JO har begärt att försäkringskassan skall yttra sig i en fråga som skall prövas av domstol". Försäkringskassan bör yttra sig över följande. Vem har på lokalkontorets vägnar avgivit yttrandet? Instämmer försäkringskassan med vad som anförs i yttrandet? Vad åsyftas med den inledande anmärkningen "försäkringskassan skall yttra sig i en fråga som skall prövas av domstol"?

Av lokalkontorets redogörelse för handläggningen av ärendet framgår av en anteckning med rubrik "97-?" att uppgiften om när akten skickades tillbaka är borttagen i handläggningsregistret. Försäkringskassan bör även yttra sig över detta förhållande.

Försäkringskassans svar bör även innehålla en upplysning om hur ärendets handläggning har fördelats mellan lokalkontoren Karlskoga och Örebro.

I ett remissvar daterat den 17 oktober 1997 anförde tf. direktören Bennet Sandberg följande. 1998/99:JO1

Länets sakkunnige i arbetsskadefrågor och tillika föredragande i ärendet, Ann Hagenfalk, initierade med hänsyn till omständigheterna i ärendet en formenlig ändring av det tidigare SFN-beslutet. Ändringen i SFN gjordes före vårt tidigare yttrande. Vi beklagar att vi inte redogjorde för detta förhållande. Försäkringskassans principiella inställning till att även göra formlösa ändringar i enlighet med FÖD ref 93:1 kvarstår dock på det sätt som vi redovisat i vårt tidigare yttrande.

Skrivningen har gjorts av Ann Hagenfalk vid lokalkontoret Örebro som ombetts lämna sina synpunkter i ärendet. Ann lämnade sina synpunkter i form av ett utkast till hur kassans yttrande kunde utformas. Skrivelsen är således inte att betrakta som en färdigställd handling och därmed inte heller något yttrande från vare sig lokalkontoret eller Ann Hagenfalk. Vi kom sedermera att använda valda delar av skrivelsen i det slutliga yttrandet. Försäkringskassan finner därför inte skäl att ytterligare ta ställning till innehållet i skrivelsen. Den inledande texten i skrivelsen var enligt Ann en felskrivning. Det skulle ha stått "försäkringskassan skall yttra sig i en fråga som har prövats av domstol".

Det som står inom parentes efter "Akten inkommer till P-enheten" är en förklaring till varför exakt datum 1997 inte kunde anges. Vi har ett lokalt handläggningsregister som bland annat redovisar handläggningstid för lokalkontoret respektive pensionsenheten. När ett ärende inkommer till pensionsenheten registreras att akten inkommit dit. Det här aktuella ärendet återremitterades till lokalkontoret i Karlskoga för kontroll av beslutsunderlaget varför uppgiften om att ärendet handlades på pensionsenheten togs bort.

All handläggning av livränteprövningen före SFN-sammanträdet den 29 januari 1997 skedde på lokalkontoret i Karlskoga. Ärendet översändes därefter till pensionsenheten i Örebro som utför all pensionsuträkning i länet. Ärendet återremitterades dock till lokalkontoret i Karlskoga för kontroll av beslutsunderlaget. Då ärendet återkom till pensionsenheten utan åtgärd fick länets sakkunnige i livräntefrågor, Ann Hagenfalk, som är stationerad vid lokalkontoret i Örebro, uppdraget att komplettera beslutsunderlaget. Ärendet handlades därefter vid pensionsenheten i Örebro.

Remiss till Riksförsäkringsverket

Ärendena remitterades därefter till Riksförsäkringsverket för yttrande enligt en hos JO upprättad promemoria. I promemorian redovisades vad som angetts ovan under rubriken *Bakgrund* samt lämnades en kortare redogörelse för ärendenas handläggning hos försäkringskassan m.m. Riksförsäkringsverket anmodades bl.a. att utveckla sin uppfattning om senaste tidpunkt för ändring av försäkringskassans gynnande beslut samt att yttra sig över lämpligheten av de i ärendena aktuella förfaranden som Örebro läns allmänna försäkringskassa använder för att ändra socialförsäkringsnämnds beslut.

Riksförsäkringsverkets yttrande

Riksförsäkringsverket yttrade sig genom generaldirektören Anna Hedborg den 9 januari 1998. I remissvaret anförde Riksförsäkringsverket bl.a. följande.

Sammanfattningsvis får RFV som svar på frågeställningen enligt punkten 1 anför att verket anser, mot bakgrund av FÖD:s refererade avgörande, att försäkringskassans slutliga beslut utgörs av socialförsäkringsnämndens beslut i bedömningsdelen och tjänstemannens beslut i beräkningsdelen samt att socialförsäkringsnämnd kan formlöst ändra sitt tidigare gynnande beslut så länge försäkringskassans meddelande om detta samlade ställningstagande inte har hunnit expedieras. Det faktum att protokollet från nämndens sammanträde har justerats innebär inte att nämndens beslut, trots att protokollet är en allmän handling, därigenom får rättskraft. Detta inträffar först då kassans ställningstagande expedieras. Det är också först när beslutet har expedierats som det föreligger ett överklagbart beslut och ett beslut som kan ändras med stöd av bestämmelserna i 20 kap. 10 a § AFL. I detta sammanhang kan också nämnas att tidsfristen för RFV:s möjlighet att överklaga ett beslut räknas enligt 20 kap. 13 § AFL från och med den dag då beslut meddelats. RFV anser således att den högsta instansens avgörande är vägledande så länge det inte föreligger något nytt avgörande av den högsta instansen som innebär en förändring i detta hänseende eller någon författningsändring som berör den aktuella rättsfrågan.

1998/99:JO1

2. I de två JO-ärendena är omständigheterna i huvudsak likartade. Av handlingarna framgår att tjänsteman hos försäkringskassan efter det att socialförsäkringsnämndens protokoll över besluten i arbetsskadeärendena har justerats och före expediering av kassans slutliga ställningstagande av olika skäl har funnit att besluten bör ändras och därför tagit upp ärendena till nämnden på nytt med förslag om ändring av besluten.

RFV konstaterar att försäkringskassans handläggning av ärendet T.M. skiljer sig enligt RFV:s bedömning såvitt avser frågan om senaste tidpunkt för ändring av försäkringskassans beslut, inte från vad som gäller enligt det av FÖD refererade avgörandet FÖD 1993:1. I ärendet rörande L-E.N. har kassan däremot med stöd av bestämmelserna i 8 kap. 12 § lagen (1976:380) om arbetsskade försäkring jämfört med 20 kap. 10 a § punkt 3 AFL beslutat om ändring av nämndens tidigare beslut enligt det justerade protokollet trots att kassan inte hade expedierat något beslut i ärendet. Detta förfarande är inte förenligt med FÖD-avgörandet. Det är, som RFV utvecklat närmare under punkten 1, först när kassans samlade ställningstagande har expedierats som ett överklagbart beslut föreligger eller ett beslut som kan ändras med stöd av bestämmelserna i 20 kap. 10 a § AFL.

Av promemorian framgår att JO är kritisk till försäkringskassans handläggningsrutiner eller kontrollrutiner när det gäller handläggning av ärenden som omfattar både beslut av socialförsäkringsnämnd i bedömningsdelen och beslut av tjänsteman i beräkningsdelen. Enligt JO tycks kassan uppfatta nämndernas beslut som "provisoriska" till sin karaktär. Kassans handläggning innebär att en särskild enhet inom kassan, centrala pensionsenheten, har fått till ytterligare uppgift att granska nämndens beslut som ett led i intern kontroll och uppföljning. Enligt JO:s uppfattning bör resurserna användas så att nämndernas beslut blir riktiga från början.

RFV anser i likhet med JO att det är viktigt att försäkringskassans beslut i största möjliga utsträckning blir rätt från början. Detta innebär bl.a. att de ärenden som föredras i socialförsäkringsnämnd skall vara väl utredda så att nämnden kan fatta rätt beslut från början. Ett sådant arbetssätt ställer stora krav på den som är föredragande i nämndärenden. Föredraganden, som är ansvarig för beslutsunderlaget, måste ha, förutom mycket god kännedom om i ärendet aktuellt sakområde, även mycket god kännedom om de krav som FL i olika avseenden ställer på handläggningen av ett ärende. Om "rätt" beslut fattas från början undviks den typ av beslut om ändringar av beslut som är aktuella i de två ärendena.

Vad gäller försäkringskassans granskningsmodell anser RFV således att åtgärder för kvalitetssäkring bör företas före föredragningen i nämnden.

Av försäkringskassans yttrande till JO i de aktuella ärendena framgår att kassan inte gör någon uträkning av förmånens storlek före socialförsäkringsnämndens sammanträde beroende dels på bristande resurser, dels på att det för kassan framstod som slöseri med resurser samt att det kunde tolkas som att tjänstemannen föregripit nämndens beslut. Enligt RFV:s mening är försäkringskassans förklaring att uträkning av förmånens storlek före socialförsäkringsnämndens sammanträde framstår som slöseri med resurser och kan tolkas som att tjänstemannen föregriper nämndens beslut inte övertygande.

RFV anser att det är otillfredsställande att försäkringskassan inte följer vad som i berört avseende anges i det nya avsnittet av allmänna råd (1992:4) Socialförsäkringsnämnder. I det allmänna rådet uttalas bl.a. att "enligt JO bör de åtgärder som ingår i ett ärende i största möjliga utsträckning vidtas innan ärendet prövas av nämnden. Som minimikrav bör enligt JO i alla händelser gälla att samtliga åtgärder i ett ärende har vidtagits senast vid tidpunkten för justering av socialförsäkringsnämndens protokoll". Vidare uttalas i rådet att "exempel på åtgärder som kan göras innan ärendet prövas i nämnden är formell granskning, t.ex. att ansökan har undertecknats av en behörig person, tjänstemannaprövning av allmänna förutsättningar för rätt till en sådan förmån, samt i så stor utsträckning som möjligt, uträkning av förmånens storlek eventuellt efter samordning med andra förmåner".

Det arbetssätt som förordas i det allmänna rådet innebär enligt RFV:s mening att principen "rätt beslut från början" tillgodoses i största möjliga utsträckning. Arbetets inriktning måste givetvis vara att den föredragande tjänstemannens förslag till beslut är så väl underbyggda och har sådan kvalitet i övrigt att nämnden i det stora flertalet fall kan förutsättas fatta beslut i enlighet med förslagen och att tjänstemannens uträkning av förmånens storlek således bör i största möjliga utsträckning göras före det att ärendet avgörs i nämnd.

Förnyad remiss till Riksförsäkringsverket

I 19 § tredje stycket förvaltningslagen (1986:223) (FL) stadgas att avvikande mening skall anmälas innan beslutet expedieras eller ges till känna på något annat sätt. Om beslutet inte skall ges till känna, skall anmälan göras senast när det får sin slutliga form genom protokollsjustering eller på liknande sätt.

19 § FL gäller för närvarande inom socialförsäkringsområdet. Riksdagen har dock beslutat att i 18 kap. 18 § AFL införa en bestämmelse som innebär att om det bland ledamöter eller hos föredraganden i socialförsäkringsnämnd förekommer avvikande mening skall denna *anmälas innan sammanträdet är slut*. Bestämmelsen skall enligt punkt 3 övergångsbestämmelserna till lagändringen tillämpas första gången på de nämnder som utses för tid fr.o.m. den 1 april 1999 (SFS 1998:87). Detta innebär att 19 § FL inte längre kommer att vara tillämplig vad gäller senaste tidpunkt för ledamöter och föredragande i socialförsäkringsnämnd att anmäla avvikande mening.

Mot bakgrund av författningsändringen remitterades ärendena på nytt till Riksförsäkringsverket för yttrande enligt en hos JO upprättad promemoria. Riksförsäkringsverket anmodades att yttra sig om författningsändringen förändrade verkets inställning vad gäller senaste tidpunkt för ändring av försäkringskassans gynnande beslut.

Riksförsäkringsverket förklarade i ett yttrande den 17 april 1998 att författningsändringen inte förändrade verkets ståndpunkt i ovan nämnt avseende.

Kristina Malmberg, såsom ombud för T.M., och Tamara Koski har kommenterat remissvaren. 1998/99:JO1

Bedömning

Jag kommer i ett annat ärende, dnr 1747-1998, att på nytt behandla frågan om senaste tidpunkt för ändring av försäkringskassas gynnande beslut. I detta ärende kommer jag därför att endast i korthet beröra den frågan.

Försäkringskassorna och Riksförsäkringsverket använder termen ”beslutsmeddelande” som beteckning på sådan underrättelse om socialförsäkringsnämndens beslut som enligt 21 § FL skall tillställas den försäkrade. Jag föredrar och kommer i fortsättningen att använda termen ”underrättelse om beslut”. Skälet till det framgår av mitt beslut denna dag i det ovan nämnda ärendet, dnr 1747-1998.

Formlös ändring av socialförsäkringsnämndens beslut

Av grundläggande betydelse i all förvaltningsverksamhet är att den enskilde kan lita på att myndigheten tillämpar regelsystemet på ett likformigt, rättssäkert och korrekt sätt. Ur rättssäkerhetssynpunkt är det viktigt att den enskilde kan vara förvissad om att de beslut som myndigheten fattar inte kan ändras hur som helst. För att trygga rättssäkerheten finns författningsregler beslutade av riksdagen eller regeringen, som anger under vilka förutsättningar myndigheten kan ompröva sitt beslut eller hur i förekommande fall beslutet kan överprövas (efter överklagande). Om dessa regler inte följs sätts den enskildes rättssäkerhet ur spel.

I båda de aktuella ärendena har försäkringskassan gjort en förnyad prövning av socialförsäkringsnämndens beslut efter det att nämndens protokoll justerats, men innan underrättelse om beslut expedierats. Försäkringskassan har i remissvaret hänvisat till ett avgörande av Försäkringsöverdomstolen (FÖD 1993:1), enligt vilket försäkringskassan är oförhindrad att ändra beslutet innan underrättelse om beslutet är expedierat. Förfaringssättet överensstämmer även med vad Riksförsäkringsverket har uttalat i sina allmänna råd och vad verket har anfört i sitt remissvar till JO. Jag vill därför inledningsvis klargöra att jag, även om jag själv har en annan uppfattning i denna fråga, inte kan kritisera försäkringskassan för att den följer FÖD:s avgörande och vad Riksförsäkringsverket har uttalat.

Av försäkringskassans remissvar framgår emellertid att kassan har satt i system att kontrollera socialförsäkringsnämndens beslut efter det att nämndens protokoll är justerat, men innan underrättelse om beslutet har expedierats. En särskild enhet inom försäkringskassan har som uppgift bl.a. att kontrollera socialförsäkringsnämndens beslut som ett led i internkontroll och kvalitetsuppföljning. Denna kontroll är enligt försäkringskassan en förutsättning för att socialförsäkringen skall tillämpas likformigt och rättvist och för att uppnå rätt beslut till den försäkrade. Jag är mycket kritisk till det systematiska i handläggningen. Förfarandet är klart otillfredsställande ur rättssäkerhetssynpunkt. För den enskilde måste det te sig synnerligen otryggt och obegripligt att socialförsäkringsnämnden fattar ett beslut och att en

annan enhet inom försäkringskassan *efter beslutet* kontrollerar om beslutet är riktigt och om så inte är fallet tar initiativ till en ändring av beslutet. Enligt min mening kan det inte heller vara rimligt att försäkringskassan använder sina resurser på ett sätt som framstår som så ineffektivt. Jag vill på det starkaste understryka att målsättningen för försäkringskassan bör vara att besluten skall vara så väl förberedda att dessa blir riktiga från början. Riksförsäkringsverket delar min uppfattning i denna del och anför att åtgärder för kvalitetssäkring bör vidtas *innan* beslutet fattas och inte efteråt. 1998/99:JO1

Kontroll och uträkning av förmånernas storlek m.m. före beslut i socialförsäkringsnämnden

Riksförsäkringsverket rekommenderar i Allmänna råd 1997:7 (som ersatt tidigare Allmänna råd 1992:4) att de åtgärder som ingår i ett ärende i största möjliga utsträckning bör vidtas innan ärendet prövas av socialförsäkringsnämnden. I det allmänna rådet anges också exempel på olika åtgärder som försäkringskassan därvid bör vidta.

Av utredningen framgår att försäkringskassan inte följer Riksförsäkringsverkets rekommendationer. Försäkringskassan anser att det framstår som slöseri med resurser att göra uträkningar innan socialförsäkringsnämnden fattar sitt beslut. Det skulle också enligt försäkringskassans uppfattning kunna framstå som att kassan föregriper socialförsäkringsnämndens beslut. En fullständig uträkning före prövningen i socialförsäkringsnämnden förkortar enligt försäkringskassan inte heller den totala handläggningstiden.

Riksförsäkringsverket och försäkringskassorna är formellt fristående gentemot varandra eftersom försäkringskassorna är självständiga offentlig-rättsliga organ. Det innebär att Riksförsäkringsverket, till skillnad från andra centrala verk, inte har någon formell ställning som chefsmyndighet över försäkringskassorna. I sin tillsynsverksamhet över försäkringskassorna meddelar Riksförsäkringsverket bindande föreskrifter samt rekommendationer rörande tillämpningen av lagar och förordningar (se förordning [1988:1204] med instruktion för Riksförsäkringsverket).

Försäkringskassorna är visserligen formellt bundna endast av Riksförsäkringsverkets föreskrifter, men bör följa vad Riksförsäkringsverket rekommenderar. Socialförsäkringen är statligt finansierad och bör tillämpas på ett likformigt och rättvist sätt över hela landet. Det kan också noteras att riksdagen under våren 1998, mot bakgrund bl.a. av den oklara roll- och ansvarsfördelningen mellan Riksförsäkringsverket och försäkringskassorna, har beslutat om vissa lagändringar vad gäller organisationen av socialförsäkringens administration. Riksförsäkringsverkets tillsyn över de allmänna försäkringskassorna skall utvecklas i syfte att säkerställa en nationellt likformig och rättvis tillämpning av socialförsäkringen. I förarbetena till lagändringarna uttalas bl.a. att om det vid Riksförsäkringsverkets tillsyn framkommer brister i tillämpningen och handläggningen bör verket påtala detta för försäkringskassorna och ställa krav på att åtgärder vidtas. Om så ej sker bör Riksförsäkringsverket påtala detta för regeringen (prop. 1997/98:41, s. 79).

I ärendena har framkommit att Örebro läns allmänna försäkringskassa systematiskt handlägger ärenden på ett sätt som strider mot Riksförsäkringsverkets rekommendationer. Ett sådant agerande från en enskild försäkringskassa är enligt min bestämda uppfattning oacceptabelt. 1998/99:JO1

Tidsåtgången för den förnyade prövningen

Enligt 7 § FL skall en myndighet handlägga varje ärende där någon enskild är part så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts.

Socialförsäkringsnämnden fattade beslut i T.M:s ärende den 7 september 1995. Därefter fortsatte beredningen av ärendet. Den 11 januari 1996 fattade socialförsäkringsnämnden med ändring av det tidigare beslutet ett nytt beslut i ärendet.

Socialförsäkringsnämnden fattade beslut i L-E.N:s ärende den 29 januari 1997. Därefter fortsatte beredningen av ärendet. Den 10 september 1997 fattade socialförsäkringsnämnden med ändring av det tidigare beslutet ett nytt beslut i ärendet.

Den handläggning med efterkontroll av socialförsäkringsnämndens beslut som försäkringskassan har satt i system har således fått till följd att T.M:s ärende tog ytterligare fyra månader att handlägga och att L-E.N:s ärende fördröjdes närmare åtta månader. Förfarandet överensstämmer inte med förvaltningslagens bestämmelse att myndigheters ärendehandläggning skall vara så snabb och enkel som möjligt. Även bortsett från det felaktiga i förfarandet förtjänar försäkringskassan allvarlig kritik för den utdragna handläggningen.

Ändring enligt 20 kap. 10 a § punkt 3 AFL

I 20 kap. 10 a § punkt 3 AFL anges att försäkringskassan skall ändra ett beslut i ett ärende om försäkring enligt lagen, som har fattats av kassan och inte har prövats av domstol, om beslutet har blivit oriktigt på grund av uppenbart felaktig rättstillämpning eller annan liknande orsak.

I L-E.N:s ärende har försäkringskassan inte tillämpat systemet med "formlös" ändring av socialförsäkringsnämndens beslut, utan kassan har i stället med stöd av bestämmelsen i 20 kap. 10 a § punkt 3 AFL ändrat socialförsäkringsnämndens tidigare beslut.

Det ankommer inte på JO att ta ställning till om beslutet att ändra det tidigare beslutet med stöd av 20 kap. 10 a § AFL är riktigt i sak. Däremot stämmer förfarandet inte överens med vad som anges i FÖD:s dom. Eftersom någon underrättelse om beslutet inte expedierats i L-E.N:s ärende vid tidpunkten för försäkringskassans prövning enligt 20 kap. 10 a § AFL förelåg enligt vad som följer av FÖD:s dom inget slutligt beslut i ärendet. Beslutet kunde således enligt domstolens synsätt inte ändras med stöd av reglerna i 20 kap. 10 a § AFL. Försäkringskassan har således i det ena ärendet tillämpat systemet att "formlöst" ändra sitt tidigare beslut, medan kassan i det andra ärendet tillämpat de formella reglerna i AFL om omprövning av beslut.

I sitt remissvar av den 17 oktober 1997 har försäkringskassan, mot bakgrund av kassans ändring enligt 20 kap. 10 a § AFL, uppgett att kassans

principiella inställning till att även göra formlösa ändringar enligt avgörandet FÖD 1993:1 kvarstår. Jag finner det uppseendeväckande att försäkringskassan uppenbarligen anser att den kan tillämpa båda förfaringsätten. Det går inte att förena att med samma förutsättningar i båda ärendena, i det ena göra en "formlös" ändring och i det andra en formenlig ändring. Jag anser att försäkringskassans handläggning av dessa ärenden på ett utmärkt sätt illustrerar nackdelarna och den osäkerhet om rättsläget som tillämpningen av "formlösa" ändringar av beslut för med sig. Förfarandet visar också att försäkringskassan inte har klart för sig om det föreligger ett formellt ändringsbart beslut eller inte.

1998/99:JO1

Enligt min mening är en formenlig ändring med stöd av 20 kap. 10 a § AFL korrekt. Min uppfattning i denna fråga behandlar jag närmare i mitt beslut i det tidigare nämnda ärendet, dnr 1747-1998.

Övriga frågor

T.M:s påstående att han skulle ha tvingats att avstå från sin besvärsmått har inte vunnit stöd av utredningen. Ytterligare utredning framstår inte som meningsfull. Anmälan i den delen föranleder därför ingen ytterligare åtgärd från min sida.

Försäkringskassan har medgett att vissa handlingar saknats i T.M:s akt, men har uppgett att kassan har kunnat komplettera akten i efterhand. Någon förklaring till hur och när handlingarna har försvunnit har kassan inte kunnat ge. Det är självfallet helt otillfredsställande att handlingar försvinner. Även om försäkringskassan inte är skyldig att diarieföra handlingarna i en försäkringsakt skall dessa förvaras och hanteras på ett betryggande sätt.

I övrigt har inget framkommit beträffande försäkringskassans handläggning som bör föranleda någon åtgärd eller något uttalande från min sida. JO är inte heller behörig att pröva frågor om skadestånd.

Jag överlämnar en kopia av detta beslut till Regeringskansliet (Socialdepartementet) och till socialförsäkringsutskottet för kännedom.

Ärendet avslutas.

Fråga om handläggningstiden mellan socialförsäkringsnämnds beslut och utfärdande av underrättelse om beslutet

(Dnr 4341-1997)

JO Pennlöv meddelade den 11 juni 1998 ett beslut med följande innehåll.

Anmälan

J-E.S. har i en anmälan, som kom in till JO den 10 november 1997, klagat på Försäkringskassans i Dalarna långa handläggningstid i hans förtidspensionsärende. Han har anfört bl.a. följande. Han fick besked av försäkringskassan att hans ärende hade varit uppe i socialförsäkringsnämnden den 22 september 1997, men han har fortfarande inte fått någon skriftlig underrättelse om be-

slutet. Han har också framfört klagomål på det bemötande han fått av personal på försäkringskassan. 1998/99:JO1

Utredning

Anmälan har remitterats till försäkringskassan för yttrande särskilt såvitt avser kassans handläggningstid från det socialförsäkringsnämnden fattat beslut i ärendet och till dess att beslutsmeddelande expedieras. Försäkringskassan har i remissvaret genom direktören Stefan Paavo anfört följande.

Tjänstemännens bemötande

J-E.S. har i sin skrivelse uttryckt hur han har upplevt kontakten med tjänstemännen på försäkringskassan. En del är han mycket nöjd med, andra tycker han har haft ett bristfälligt bemötande.

Som exempel kan nämnas att J-E.S. skriver, att en handläggare, för att visa sin makt, sa att hon kunde flytta honom från Dalarna. Vi kan via journalanteckningar den 25 mars 1996 utläsa att J-E.S. är beredd att göra ett nytt arbetsträningsförsök om arbetsgivaren finner en lämplig träningsplats, helst vill han dock ha hel förtidspension och flytta till sina hemtrakter och fädernegården.

Kontorets områdeschef, Tatjana Hedström, har samtalat med berörda handläggare beträffande klagomålen. Vi kan bara konstatera att det finns en diskrepans mellan tjänstemännens och J-E.S:s beskrivningar av olika händelser.

Handläggningstid för utfärdande av beslutsmeddelande

Ärendet behandlades i socialförsäkringsnämnden den 27 oktober.

All uträkning och beslutsskrivning i förtidspensions- och livränteärenden, för försäkringskassan i Dalarna, sker på det s.k. gemensamma kontoret i Falun. Efter beslut i socialförsäkringsnämnd justeras protokollen inom en vecka. Av kostnadsskäl användes en s k sambuksammanträderna från lokalkontoren till gemensamma kontoret i Falun. Det kan ta upp till tre veckor innan de ärenden, vari socialförsäkringsnämnden har fattat beslut, kommer till gemensamma kontoret för uträkning och beslutsskrivning. Generellt ligger gemensamma kontorets handläggningstid på fyra till sex veckor från det ärendena inkommer till kontoret.

För J-E.S. utfärdades beslutsmeddelande den 1 december 1997.

Bedömning av ärendehandläggningen

Det är inte tillfredsställande, att trots påminnelser, vänta lång tid på läkarutlåtanden. Försäkringskassan i Dalarna har därför i större utsträckning än tidigare involverat försäkringsläkarna i arbetet med att infordra läkarutlåtanden som inte inkommer inom rimlig tid.

Försäkringskassan i Dalarna utfärdade beslutsmeddelande till J-E.S. inom den generella handläggningstiden. Försäkringskassan i Dalarna är dock medveten om att det system som används med central hantering av uträkning och beslutsskrivning medför en alltför lång handläggningstid. I samband med JO:s besök i Dalarna har frågan om handläggningstider och innehåll i

beslutsbrev diskuterats. Med anledning av detta har försäkringskassan i Dalarna arbetat fram en ny modell för beslutshandtering och vi har för avsikt att under våren 1998 införa modellen. Modellen kommer bl.a. att medföra kortare handläggningstider. Modellen testas under januari i liten skala. 1998/99:JO1

Ärendet har därefter remitterats till Riksförsäkringsverket för yttrande såvitt avser försäkringskassans handläggningstid för utfärdande av beslutsmeddelande gällande socialförsäkringsnämndens beslut samt försäkringskassans tillämpning av verkets rekommendationer beträffande handläggning av socialförsäkringsnämndens beslut.

Riksförsäkringsverket har i remissvaret genom generaldirektören Anna Hedborg anfört följande.

RFV konstaterar att det av Dalarnas läns allmänna försäkringskassas yttrande till JO den 9 januari 1998 framgår att försäkringskassan inte följer de handläggningsrutiner som beskrivs i det nya avsnittet av allmänna råd (1992:4) Socialförsäkringsnämnder, s. 20–21 och som sänts ut till kassorna genom RFV:s IM-meddelande 1997:118. Motsvarande skrivningar återfinns nu i allmänna råd (1997:7) Socialförsäkringsnämnder, s. 22–23, som ersätter allmänna råd 1992:4. I kassans yttrande uttalas bl.a. att det kan ta upp till tre veckor innan de ärenden, i vilka socialförsäkringsnämnden har fattat beslut, kommer till det s.k. gemensamma kontoret för uträkning och beslutsskrivning. Vidare sägs i yttrandet att generellt ligger gemensamma kontorets handläggningstid på fyra till sex veckor från det ärendena inkommer till kontoret.

Försäkringskassans handläggningstid efter justering av socialförsäkringsnämndens protokoll och fram till utfärdande av beslutsmeddelande är, enligt RFV:s uppfattning, inte tillfredsställande. Avsikten med de aktuella rekommendationerna i det allmänna rådet är bl.a. (som framgår av RFV:s yttrande till JO den 9 januari 1998 i ärendet med JO:s dnr 2556-1997/2608-1997) att åstadkomma en ordning som innebär att den försäkrade inte drabbas av onödig och oacceptabel tidsfördröjning mellan tidpunkten för det justerade nämndprotokollet och tidpunkten för expedieringen av försäkringskassans beslut, dvs. nämndens beslut i bedömningsdelen och tjänstemannens beslut i beräkningsdelen. I det allmänna rådet uttalas bl.a. att ”enligt JO bör de åtgärder som ingår i ett ärende i största möjliga utsträckning vidtas innan ärendet prövas av nämnden. Som minimikrav bör enligt JO i alla händelser gälla att samtliga åtgärder i ett ärende har vidtagits senast vid tidpunkten för justering av socialförsäkringsnämndens protokoll”. Vidare uttalas i rådet att ”exempel på åtgärder som kan göras innan ärendet prövas i nämnden är formell granskning, t.ex. att ansökan har undertecknats av en behörig person, tjänstemannaprövning av allmänna förutsättningar för rätt till en sådan förmån, samt i så stor utsträckning som möjligt, uträkning av förmånens storlek eventuellt efter samordning med andra förmåner”.

RFV konstaterar att försäkringskassan i sitt yttrande till JO den 8 januari 1998 uttalat att kassan är medveten om att det system som används med central hantering av uträkning och beslutsskrivning medför en alltför lång handläggningstid samt att kassan med anledning av detta har arbetat fram en ny modell för beslutshandtering som kassan har för avsikt att införa under våren 1998. Innebörden av den nya modellen framgår inte av yttrandet. RFV förutsätter att kassans nya modell eller handläggningsordning innebär att kassan kommer att leva upp till de krav på handläggningen som framgår av det allmänna rådet. RFV kommer emellertid att under våren 1998 kontakta kassan för att följa upp att kassans nya handläggningsordning innebär att

kassan, innan ett ärende prövas i nämnden, i så stor utsträckning som möjligt vidtagit de olika åtgärder som ingår i ett ärende, bl.a. uträkning av förmånens storlek. 1998/99:JO1

Avslutningsvis vill RFV anföra att om en försäkringskassa väljer att ha en central eller lokal hantering av vissa moment i handläggningen av ärenden är detta något som den enskilda kassan självständigt råder över. Den organisation som väljs kan i det enskilda fallet exempelvis bero på den tillgång på resurser som en kassa har när det gäller personal med erforderlig kompetens som behövs för viss ärendehandläggning. Det väsentliga i detta sammanhang är att kassan i största möjliga utsträckning lever upp till de krav på handläggningen som framgår av det allmänna rådet i berört avseende och att RFV i sin tillsynsroll följer upp slutresultatet och måluppfyllelsen samt vidtar åtgärder när så bedöms erforderligt så att förutsättningarna för en likformig och rättvis tillämpning av regelsystemet säkerställs (jfr prop. 1996/97:63 Samverkan, socialförsäkringens ersättningsnivåer och administration m.m., s. 91–92 och prop. 1997/98:41 Socialförsäkringens administration m.m.).

J-E.S. har beretts tillfälle att kommentera remissvaren, men har inte hörts av.

Bedömning

Försäkringskassorna och Riksförsäkringsverket använder termen ”beslutsmeddelande” som beteckning på sådan underrättelse om socialförsäkringsnämndens beslut som enligt 21 § förvaltningslagen (1986:223) skall tillställas den försäkrade. Jag föredrar och kommer i fortsättningen att använda termen ”underrättelse om beslut”. Skälet till det framgår av mitt beslut denna dag i ärende dnr 1747-1998.

Riksförsäkringsverket rekommenderar i Allmänna råd 1997:7 (som ersatt tidigare Allmänna råd 1992:4) att försäkringskassans beslut expedieras *omgående* efter det att socialförsäkringsnämndens protokoll har justerats.

Av utredningen framgår att underrättelse om beslut i J-E.S:s ärende utfärdades först *fem veckor* efter det att socialförsäkringsnämnden fattat beslut i hans ärende. Vidare framgår av försäkringskassans yttrande att den generella handläggningstiden efter det att socialförsäkringsnämnden fattat beslut till dess underrättelsen expedieras till den försäkrade ligger på *mellan fem och nio veckor*. I likhet med Riksförsäkringsverket anser jag att denna långa handläggningstid, som strider mot vad verket har rekommenderat, är mycket otillfredsställande. Försäkringskassan förtjänar allvarlig kritik för den utdragna handläggningen.

Riksdagen har under våren 1998 beslutat om vissa regelförändringar vad gäller organisationen av socialförsäkringens administration (jfr prop. 1997/98:41 och bet. 1997/98:SfU8). En avsikt med regelförändringarna är att Riksförsäkringsverkets tillsyn över de allmänna försäkringskassorna skall stärkas i syfte att säkerställa en nationellt likformig och rättvis tillämpning av socialförsäkringen. I propositionen uttalas bl.a. (s. 79) att det ligger i Riksförsäkringsverkets tillsynsansvar att vid behov vidta åtgärder så att förutsättningarna för en nationellt likformig och rättvis tillämpning av försäkringen vid försäkringskassorna säkerställs. De försäkrade skall behandlas lika så att materiellt och formellt riktiga beslut fattas och att

regelsystemet tillämpas på samma sätt oavsett var i Sverige den försäkrade bor. Om det vid Riksförsäkringsverkets tillsyn framkommer brister i tillämpningen och handläggningen bör verket påtala detta för försäkringskassan och ställa krav på att åtgärder vidtas. Om så ej sker bör verket påtala detta för regeringen. Riksförsäkringsverket kommer att få i uppdrag att ta fram ett samlat program för utveckling av tillsynsfunktionen, vari bl.a. ligger att utveckla systemet med tillsynsrapporter om försäkringskassornas verksamhet.

Som Riksförsäkringsverket har anfört är det den enskilda försäkringskassan som väljer om den vill ha en central eller lokal hantering av vissa moment i handläggningen av ärenden. Den delen av försäkringskassans verksamhet är således inget som Riksförsäkringsverket kan bestämma om. Däremot är det självklart att försäkringskassans organisation skall utformas så att den överensstämmer med kraven på nationell likformighet, rätts-säkerhet och snabbhet i handläggningen av socialförsäkringsärenden. Det kan ifrågasättas om inte Riksförsäkringsverket, när verket i enlighet med regeringens och riksdagens intentioner skall ta fram ett samlat program för sin tillsynsfunktion, bör överväga att på ett mer aktivt sätt kontinuerligt följa upp hur de enskilda försäkringskassorna väljer att utforma ärendehandläggningen.

J-E.S:s påstående om hur han har blivit bemött av personal på försäkringskassan har inte vunnit stöd av utredningen. Anmälan i den delen föranleder ingen ytterligare åtgärd från min sida.

Jag överlämnar en kopia av detta beslut till Regeringskansliet (Socialdepartementet) och till socialförsäkringsutskottet för kännedom.

Ärendet avslutas.

Kritik mot försäkringskassa för att den lämnat interna anvisningar som strider mot Riksförsäkringsverkets rekommendationer

(Dnr 4606-1997)

JO Pennlöv meddelade den 11 juni 1998 ett beslut med följande innehåll.

Bakgrund

Riksförsäkringsverket uppmärksammade att vissa försäkringskassor i interna anvisningar till sina handläggare rekommenderade dessa att ge lägre prioritet åt frågan om utbyte av sjukpenning mot sjukbidrag/förtidspension efter ett års sjukskrivning. Riksförsäkringsverket gav därför den 13 januari 1998 ut ett meddelande till försäkringskassorna, Meddelande Im 1998:008.

Meddelandet har rubriken "Angående utbyte av sjukpenning mot sjukbidrag jml 16 kap. 1 §, 2 st. AFL". I meddelandet uttalar Riksförsäkringsverket inledningsvis följande: "RFV har erfarit att vissa försäkringskassor har utfärdat interna anvisningar som innebär att beslut om utbyte av sjukpenning mot sjukbidrag (16 kap. 1 §, 2 st) inte fattas av kassan – såvida den

försäkrade inte ansöker – trots att förutsättningarna för att tillerkänna den försäkrade förtidspension i form av sjukbidrag har bedömts vara uppfyllda. RFV har därför funnit anledning att erinra om vad som sägs i förarbetena och RFV:s allmänna råd angående utbyte av sjukpenning mot förtidspension/sjukbidrag.” Därefter redogör Riksförsäkringsverket i meddelandet för ett uttalande i proposition 1990/91:141 Rehabilitering och rehabiliteringsersättning och för ett uttalande i socialförsäkringsutskottets betänkande 1990/91:SfU16 samt vad verket har angett i sina allmänna råd i den aktuella frågan. Avslutningsvis uttalar Riksförsäkringsverket: ”RFV förutsätter att försäkringskassornas handläggning av ärenden för utbyte av sjukpenning mot förtidspension/sjukbidrag sker i enlighet med reglerna i 16 kap. 1 § 2 st. AFL”.

1998/99:JO1

I Allmänna råd 1997:4 s. 39 uttalar Riksförsäkringsverket under rubriken ”Försäkringskassan initierar pensionsprovningen” bl.a. följande.

Ett grundläggande syfte med försäkringskassans rehabiliteringsansvar och rehabiliteringsersättning är att långa passiva sjukskrivningar skall undvikas. Inriktningen bör vara att sjukpenning i regel inte skall utges för en längre period än ett år. --- Riksförsäkringsverket rekommenderar att utbyte av sjukpenning eller annan ersättning mot sjukbidrag eller förtidspension sker så snart det kan bedömas att den försäkrades arbetsförmåga är varaktigt eller för avsevärd tid nedsatt med minst en fjärdedel. Sjukbidrag bör beviljas om det kan bedömas att arbetsförmågan är nedsatt ett år framåt men inte varaktigt och en arbetslivsinriktad rehabilitering inte är aktuell inom den närmaste tiden.

Anmälan

Lars Baltzari har framfört klagomål mot Stockholms läns allmänna försäkringskassa för att den i en intern anvisning rekommenderat att kassan inte ska byta ut sjukpenning mot sjukbidrag/förtidspension efter ett års sjukskrivning. Detta strider mot vad som anges i förarbetsuttalanden och mot vad Riksförsäkringsverket har rekommenderat. Lars Baltzari har också begärt att JO skall granska att försäkringskassan beviljar sjukpenning utan att ha underlag i form av läkarintyg.

Lars Baltzari har anfört bl.a. följande.

Om en försäkrad uppbär sjukpenning kan försäkringskassan enligt 16 kap. 1 § andra stycket AFL bevilja den försäkrade förtidspension/sjukbidrag. Riksdagens socialförsäkringsutskott uttalade vid sin behandling av regeringens proposition, 1990/91:141 om rehabilitering, bl.a. följande rörande ett i propositionen framlagt förslag att sjukpenning i regel inte skulle kunna utges för längre tid än ett år. Även i fortsättningen skall gälla att sjukpenning med stöd av 16 kap. 1 § AFL kan bytas ut mot förtidspension eller sjukbidrag först när det i det enskilda fallet är utrett att den försäkrades arbetsförmåga är varaktigt eller för avsevärd tid nedsatt med minst hälften. Någon tidsgräns för när så skall anses vara fallet finns inte, och sjukbidrag eller förtidspension kan aktualiseras redan innan sjukpenning har betalats ut ett år.

Försäkringskassan har i en intern anvisning beslutat att ”nedprioritera” provningen enligt 16 kap. 1 § AFL. Av anvisningen framgår bl.a. att tjänsteman på försäkringskassan skall ta ställning till om arbetsförmågan är nedsatt för minst avsevärd tid och om så är fallet beslutar kassan att fortsatt läkar-

intyg inte behövs för rätt till ersättning. Som skäl för denna nya handläggningsordning inom kassan anges bl.a. att det inte gagnar vare sig den försäkrade eller kassaverksamheten att byta en ersättning mot en annan. Av tidsbesparande skäl har kassan därför beslutat att nedprioritera arbetsuppgiften. Det anges också i anvisningen att det inte alltid har varit en fördel för den enskilde att få sin sjukpenning utbytt mot sjukbidrag eller förtidspension. Ekonomin har i många fall blivit sämre för den enskilde. Försäkringskassan skall i sin myndighetsutövning följa de regler som anges i lag och författning. Det ankommer inte på enskilda tjänstemän på kassan att utvärdera dessa regler och på egen hand införa en tillämpning som strider mot lag, mot riksdagens uttalade mening samt mot Riksförsäkringsverkets allmänna råd.

Utredning

Anmälan har remitterats till försäkringskassan för yttrande. I remissen angavs att försäkringskassan skulle jämföra med vad Riksförsäkringsverket har uttalat i Allmänna råd 1997:4 s. 39 samt i Riksförsäkringsverket informerar Meddelande Im 1998:008. Försäkringskassan har i remissvaret genom tf. direktören Barbro Rådberg anfört följande (nämnda bilagor ej medtagna).

Bakgrund

Försäkringskassan beslutade under hösten 1997 att vidta en hel del åtgärder inom försäkringsverksamheten. En åtgärd var att tills vidare nedprioritera arbetet med prövningar enligt 16 kap. 1 § andra stycket AFL i de fall någon form av rehabiliterande åtgärd bedöms kunna leda tillbaka till arbetsförhet. Anledningen var att kassans såväl arbetsmässiga som ekonomiska situation försämrats kraftigt under senare delen av 1996 och att situationen blivit än värre under början av 1997. Kassan tvingades att avskeda 250 personer för att på sikt kunna få ekonomin i balans. Utöver detta slutade 350 genom frivilliga åtgärder och 100 tillfälligt anställda fick inte sina anställningar förlängda. En stor del av dem som fick lämna kassan arbetade inom ohälsoområdet. Sammantaget motsvarar dessa neddragningar en personalminskning med ca 20 %.

En så kraftig personalneddragning bedömdes inte vara möjlig att genomföra utan att detta fick stora konsekvenser för försäkringsverksamheten. För att kunna göra det bästa möjliga av den uppkomna situationen beslutade kassan att genomföra en fördjupad verksamhetsanalys för att bl.a. kartlägga vilka möjligheter till förenklingar/rationaliseringar som kunde finnas såväl på kort som på längre sikt. Under sommaren 1997 tillsattes 13 arbetsgrupper bestående av representanter från såväl kontorsområdena som centralkontoret med uppgift att gå igenom samtliga verksamhetsgrenar och komma med förslag till åtgärder. Arbetsgrupperna presenterade ca 130 olika förslag till förändringar i verksamheten.

I den anvisning (Anvisning Nr 18.1997 Rehabilitering) som Lars Baltzari hänvisar till beskrivs en av de rationaliseringsåtgärder som kassan har beslutat om. Riksförsäkringsverket (RFV) har därefter den 13 januari 1998 gett ut Meddelandet Im 1998:008 angående utbyte av sjukpenning mot sjukbidrag jml 16 kap 1 § andra stycket AFL och försäkringskassan har med anledning av Im-meddelandet gett ut Information nr 1.1998 Rehabilitering (se bilaga 1).

Yttrande

1998/99:JO1

Försäkringskassan är som förvaltningsmyndighet i sin verksamhet bunden av tillämpliga lagar, förordningar och föreskrifter och har att självständigt fatta beslut utifrån dessa olika författningar. Som stöd vid beslutsfattandet finns förarbeten, praxis och rekommendationer eller andra uttalanden från bl.a. RFV.

RFV har i sin roll som tillsynsmyndighet att verka för att bestämmelserna om den allmänna försäkringen tillämpas likformigt och rättvist. Genom kravet på nationell enhetlighet ligger det i RFV:s uppdrag att svara för bl.a. kompletterande normgivning med stöd av bemyndiganden samt även att meddela allmänna råd med rekommendationer eller andra typer av anvisningar till kassorna. Försäkringskassorna är endast formellt bundna av föreskrifterna men har givetvis även att rätta sig efter andra här nämnda meddelandeformer. Enligt försäkringskassans uppfattning kan kassan i princip endast bortse från en rekommendation om den står i strid med gällande bestämmelser av bindande karaktär eller om den inte bedöms tillämplig.

Försäkringskassan är medveten om att den aktuella anvisningen såvitt gäller tidpunkten för utbyte av sjukpenning mot sjukbidrag till viss del inte är helt förenlig med uttalanden i förarbeten och RFV:s rekommendationer.

I propositionen 1990/91:141 s. 71 sägs beträffande övergången från sjukpenning till sjukbidrag eller förtidspension att inriktningen bör vara att sjukpenning i regel inte skall utges för en längre period än ett år. Vidare sägs att när sjukpenning har utbetalats under ett års tid och rehabiliteringsåtgärder inte kan komma ifråga samt nedsättningen av arbetsförmågan bedöms varaktig eller bestående för avsevärd tid bör ersättningen utges i form av sjukbidrag eller förtidspension.

Försäkringskassans nu aktuella anvisning är inte av bindande karaktär utan skall endast uppfattas som ett stöd för handläggarna när det, som beskrivits ovan, blivit nödvändigt att göra prioriteringar i försäkringsverksamheten. Dessa nödvändiga prioriteringar kan få till resultat att kassan kan komma att betala ut fortsatt sjukpenning även i de ärenden där arbetsförmågan bedöms nedsatt minst ett år och där rehabiliteringsmöjligheterna för tillfället bedöms uttömda.

Försäkringskassan har inte uppfattat bestämmelsen i AFL 16 kap 1 § andra stycket som tvingande i den meningen att kassan måste byta ut sjukpenningen mot annan ersättning i den här aktuella situationen. I den svåra situation som uppkommit anser försäkringskassan att det har funnits fog för att på det sätt som skett styra verksamheten under en begränsad tid. Det är enligt kassan inte rimligt att överlämna ansvaret för nödvändiga prioriteringar till enskilda handläggare i en så svår arbetssituation som det här har varit fråga om.

En förutsättning vid bedömningen om den nu aktuella åtgärden trots allt skulle genomföras har varit att de försäkrade inte skall gå miste om några rättigheter. I det skede då handläggaren har att ta ställning till arbetsförmågans varaktighet informeras den försäkrade genom ett brev och Försäkringskassaförbundets broschyr (FKF 4303 98.01, se bilaga 2) om att de som alternativ till fortsatt sjukpenning kan ansöka om sjukbidrag. I brevet erbjuds möjligheten att få ett preliminärt besked om storleken på ett eventuellt sjukbidrag. Broschyren upplyser bl.a. om kollektivavtal och kompletterande pensionsförmåner som kan ha betydelse för den enskilde om fråga uppkommer om att ansöka om sjukbidrag.

Lars Baltzari har även begärt att JO skall granska lagligheten av beslutet "att bevilja sjukpenning utan underlag i form av läkarintyg". Försäkringskassan vill här understryka att anvisningen inte alls skall uppfattas på det

sättet att beslut kan fattas utan medicinskt underlag. I samtliga fall skall det finnas ett läkarutlåtande om hälsotillstånd som styrker nedsatt arbetsförmåga för minst avsevärd tid, dvs minst ett år. Kassan har alltså inte gett avkall på kravet att det måste finnas ett medicinskt underlag för prövningen av rätten till ersättning. Det som sägs är att kassan inte begär in löpande läkarintyg under den aktuella perioden. Som upplysning kan nämnas att ett läkarutlåtande på blankett FKF 3200 (se bilaga 3) innehåller mycket mer information än ett sjukskrivningsintyg.

För närvarande pågår en uppföljning och utvärdering av samtliga genomförda åtgärder med anledning av verksamhetsanalysen. Kassan kommer efter utvärderingen att ta ställning till vad som skall ske framöver. Om det visar sig att det inte längre finns behov av den beslutade prioriteringen kommer anvisningen omedelbart att upphävas och återgång ske till den ordning som förarbetena ger uttryck för och som även RFV rekommenderar.

Ärendet har därefter remitterats till Riksförsäkringsverket för yttrande. Riksförsäkringsverket har den 28 april 1998 i yttrande anfört följande.

Enligt 16 kap 1 §, 2 st, lagen om allmän försäkring får försäkringskassan, om en försäkrad uppbär sjukpenning eller ersättning för sjukhusvård eller rehabiliteringspenning, tillerkänna honom förtidspension.

I Allmänt Råd 1997:4, "Förtidspension enligt lagen om allmän försäkring", rekommenderar RFV att utbyte av sjukpenning eller annan ersättning mot sjukbidrag eller förtidspension sker så snart det kan bedömas att den försäkrades arbetsförmåga varaktigt eller för avsevärd tid är nedsatt med minst en fjärdedel. Sjukbidrag bör beviljas om det kan bedömas att arbetsförmågan är nedsatt ett år framåt men inte varaktigt och en arbetslivsinriktad rehabilitering inte är aktuell den närmaste tiden. Den omständigheten att medicinsk behandling eller medicinsk rehabilitering pågår eller kan komma att behövas utgör inte hinder för utbyte till sjukbidrag.

RFV har genom sin uppföljning av försäkringskassorna kunnat konstatera att vissa kassor inte efterlevt verkets rekommendation. Av den anledningen fann verket det nödvändigt att erinra kassorna om vad som uttalats i förarbeten till lagstiftningen samt verkets rekommendationer. Detta skedde genom meddelande Im 1998:008.

Med anledning av vad Stockholms läns allmänna försäkringskassa yttrat i detta ärende avser RFV att ånyo erinra kassan om gällande lagstiftning och verkets rekommendationer i syfte att säkerställa en likformig tillämpning.

Lars Baltzari har kommenterat försäkringskassans remissvar.

Försäkringskassan har därefter meddelat JO att den ifrågavarande anvisningen upphört att gälla fr.o.m. den 30 april 1998.

Bedömning

Av försäkringskassans remissvar framgår att kassan på grund av ett pressat ekonomiskt läge sett sig tvungen att göra vissa neddragningar i verksamheten. Försäkringskassan har gjort bedömningen att nedprioriteringen av utbyte av sjukpenning mot sjukbidrag/förtidspension enligt 16 kap. 1 § AFL efter ett års sjukskrivning skulle medföra att flera arbetsmoment i den totala handlägningsprocessen försvinner.

Som försäkringskassan har påpekat föreligger ingen lagstadgad skyldighet för kassan att byta ut sjukpenning mot sjukbidrag/förtidspension efter ett års sjukskrivning. Detta bygger endast på uttalanden i lagförarbeten och Riksför-

säkringsverkets rekommendationer. Försäkringskassan har uppenbarligen bedömt att detta därför kunde vara ett lämpligt område att genomföra besparingar på eftersom det lämnar utrymme för en viss flexibilitet i handläggningen. 1998/99:JO1

Jag har förståelse för att försäkringskassan i det prekära ekonomiska läget var tvungen att se över sin organisation och försöka hitta områden som lämpade sig för besparingar. Det innebär dock inte att jag finner det godtagbart att försäkringskassan utfärdar anvisningar vilkas innehåll inte är förenligt med uttalanden i förarbetena och som strider mot vad Riksförsäkringsverket har rekommenderat i frågan.

Försäkringskassan borde enligt min mening i stället ha gjort Riksförsäkringsverket, i dess egenskap av både tillsynsmyndighet och anslagsfördelande myndighet, uppmärksam på det rådande läget. Den enskilda försäkringskassan bör inte – oavsett det ekonomiska läget – handlägga socialförsäkringsärenden på ett sätt som inte är förenligt med lagstiftarens intentioner.

Sammantaget är jag således kritisk till att försäkringskassan utfärdade den ifrågavarande anvisningen, i synnerhet som kassan uppenbarligen inte gjorde tillsynsmyndigheten uppmärksam på förhållandet.

Jag överlämnar en kopia av detta beslut till Regeringskansliet (Socialdepartementet) och till socialförsäkringsutskottet för kännedom.

Ärendet avslutas.

Socialförsäkringsnämnd har inte angivit vilken lagregel som legat till grund för ett beslut

(Dnr 1185-1997)

I ett klagomålsärende gällande bl.a. Älvsborgs läns allmänna försäkringskassa uppmärksammades att kassans socialförsäkringsnämnd i ett beslut den 15 augusti 1996 inte angivit det rättsliga stödet för beslutet. Beslutet syftade uppenbarligen till att ersätta ett den 25 april 1996 fattat beslut i ett ärende gällande I.A:s rätt till livränta enligt lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring (LAF).

Försäkringskassan yttrade sig efter remiss. I remissvaret anförde kassan bl.a. att beslutet den 15 augusti 1996 borde ha utformats så att det klart framgick att lagstödet för ändringen var 20 kap. 10 a § 2 lagen om allmän försäkring (AFL) jämförd med 8 kap. 12 § LAF.

Efter att kort ha redovisat den rättsliga regleringen på området, bl.a. 20 § förvaltningslagen, samt vissa begränsningar i JO:s befogenheter anförde *JO Pennlöv* i sitt den 14 januari 1998 meddelade beslut följande.

I socialförsäkringsnämndens beslut av den 15 augusti 1996 (kassans beslutsmeddelande är utfärdat den 18 september 1996) anges inte det rättsliga stödet för avgörandet. Försäkringskassan har i sitt remissvar beklagat att författningsrummet inte angivits i beslutet och uppgivit att ändringen av socialförsäkringsnämndens beslut den 25 april 1996 grundas på 20 kap. 10 a § 2 AFL.

Jag vill understryka vikten av att myndigheterna motiverar sina beslut och att detta görs på ett sådant sätt att de skäl som ligger till grund för deras ställningstaganden anges utförligt och klart. Den eller de föreskrifter som en myndighet grundar ett avgörande på bör – enligt min uppfattning – redovisas. Detta kan – i den mån beslutet bygger på ett författningsrum – ske genom att numret på den tillämpliga paragrafen och författningens nummer och namn i Svensk författningssamling (SFS) anges. Ofta torde det dock vara mer värdefullt för parten att få en upplysning om bestämmelsens innehåll.

Försäkringskassa har underlåtit att fatta beslut trots att den försäkrade begärt utbetalning enligt 20 kap. 2 a § lagen (1962:381) om allmän försäkring

(Dnr 2882-1996)

I en anmälan till JO klagade C.A.H. bl.a. på att Göteborgs allmänna försäkringskassa trots hans skriftliga begäran inte fattat ett provisoriskt beslut enligt 20 kap. 2 a § lagen (1962:381) om allmän försäkring (AFL) att göra en utbetalning av livränta. Handläggaren på försäkringskassan uppgav dock att försäkringskassan inte gör utbetalningar enligt 20 kap. 2 a § AFL.

Anmälan remitterades till försäkringskassan för yttrande särskilt över formen för försäkringskassans besked till C.A.H. i anledning av hans yrkande om utbetalning enligt 20 kap. 2 a § AFL. Försäkringskassan anförde i remissvaret bl.a. följande.

När begäran om förskottsutbetalning inkom har försäkringskassan i brev svarat att sådan utbetalning inte görs. Något beslut med anledning av begäran har således inte fattats. Detta är klart otillfredsställande och försäkringskassan beklagar att så inte skett. Frågan har aktualiserats hos berörda tjänstemän för att förhindra att denna typ av misstag upprepas.

C.A.H. kommenterade remissvaret.

JO Pennlöv meddelade beslut i ärendet den 17 september 1997. Han anförde därvid följande såvitt avser frågan om provisoriskt beslut.

I 20 kap. 2 a § lagen (1962:381) om allmän försäkring jämfört med 8 kap. 3 § lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring anges att försäkringskassan om det inte utan betydande dröjsmål kan avgöras om rätt till ersättning föreligger, men det finns sannolika skäl för att sådan rätt föreligger, skall besluta att ersättning skall betalas ut med ett skäligt belopp om detta är av väsentlig betydelse för den försäkrade.

Av utredningen framgår att försäkringskassan inte har meddelat något formellt beslut med anledning av C.A.H:s begäran om förskottsutbetalning av livräntan, utan enbart underrättat honom om att försäkringskassan inte skulle göra någon utbetalning. Detta har inneburit att C.A.H. saknat möjlighet att få sin begäran överprövad. Försäkringskassans underlåtenhet att meddela beslut kan inte undgå kritik från min sida.

Det har också framkommit att det inte finns någon kopia av den nyss

nämnda underrättelsen bevarad i försäkringskassans akt. Även denna brist är 1998/99:JO1
värd en anmärkning. ---

Försenade utbetalningar av föräldrapenning

(Dnr 612-1997)

Med anledning av en anmälan mot Gävleborgs läns allmänna försäkringskassa meddelade *JO Pennlöv* den 22 oktober 1997 ett beslut med följande innehåll.

Anmälan

I.H. och L.W. har anfört bl.a. följande. I.H. har varit föräldraledig sedan april 1996. När föräldrapenningen skulle betalas ut till henne den 27 januari 1997 fanns inte ersättningen på hennes konto. Tre dagar senare, den 30 januari, ringde hon till försäkringskassan och frågade när ersättningen skulle betalas ut. Handläggaren kunde inte ge något besked härom. Veckan innan hade ett stort antal anställda fått sluta. Försäkringskassan hade för litet personal för att klara verksamheten och låg efter med utbetalningarna. Den 5 februari 1997 betalades ersättningen ut. – L.W. har också tagit ut föräldrapenning, som skulle betalas ut den 27 januari 1997. Den har fortfarande (den 9 februari 1997) inte betalats ut. – På grund av att försäkringskassan dröjt med att betala ut ersättning har de åsamkats räntekostnader.

Utredning

Muntliga upplysningar har inhämtats från lokalkontoret i Gävle, som även gett in en skriftlig redogörelse om vad som förevarit. Härefter har ärendet remitterats till Gävleborgs läns allmänna försäkringskassa för yttrande.

Försäkringskassan (direktören Bengt Stjärnsten) har inledningsvis hänvisat till en skrivelse från dåvarande chefen för lokalkontoret i Gävle, Annica Engman, beträffande dels arbetssituationen på lokalkontoret vid den aktuella tidpunkten, dels de prioriteringar som gjordes när det gällde utbetalning av ersättning. Annica Engman anför i skrivelsen, som är daterad den 3 mars 1997, bl.a. följande.

Gävlekontorets ansvarsområde motsvarar Gävle kommun. Antal försäkrade mellan 16–64 år bosatta inom kommunen är ca 49 000. Antalet anställda på kontoret är f.n. 116 personer, ca 103 årsarbetare. Kontoret har efter i länet genomförda uppsägningar/omplaceringar förlorat 24 anställda, ca 18 %. Till detta kommer att ytterligare ett antal tillfälligt anställda utbildningsvikarier slutat vid årsskiftet.

Inför, kring och efter årsskiftet har ett antal regelförändringar påverkat vårt arbete. Jag tänker då bl.a. på bostadsbidragen, de nya underhållsstöden, ändring i regler om sjukpenninggrundande inkomst, ändringar avseende bostadstillägg för pensionärer, förändringar avseende änkepensionerna och omprövning av assistansersättningsärenden.

Sammantaget har detta fört med sig att vi har haft och har en mycket ansträngd arbetssituation på kontoret.

Redan i januari tvingades jag att beordra övertid för bl.a. de handläggare som arbetade med sjuk- och föräldraförsäkringen. Detta för att vi skulle kunna klara januari månads utbetalning av sjuk- och föräldrapenning till dem som har månadsersättning från försäkringskassan.

Inför uppsägningarna i januari genomfördes förhandlingar i flera steg. Dessa avsåg geografiska kretsar, turordningskretsar och slutligen enskilda medarbetare. Så snart konsekvenserna av kommande uppsägningar var överblickbara för oss påbörjades i kontorets ledningsgrupp en planering för att möta dessa. Av de 24 som skulle få sluta arbetade merparten helt eller delvis med sjuk- och föräldraförsäkring. Uppsägnings/omplaceringsbesked lämnades till de berörda den 27 och den 28 januari. Den 29–31 januari informerades kvarvarande medarbetare, vid stormöte och i mindre grupper, om dels uppsägningarna, dels planering för framtiden. MBL-förhandling om föreslagna förändringar såväl organisatoriska som omplaceringar av medarbetare inom kontoret genomfördes den 5 februari. Den 8–9 februari arbetade en mindre grupp med omflyttning av arbetsplatser samt omsortering/omfördelning av ärenden. Den 10 februari började arbetet inom de nya enheterna. Till en enhet, enhet 1, har all handläggning av föräldrapenning, utbildningsbidrag, KAS och tillfällig föräldrapenning koncentrerats. Utbetalning av sjukpenning har förts över till den grupp som arbetade/arbetar med rehabiliteringsärenden. Den 11–12 respektive 13–14 februari genomfördes utbildning för de ”nya” sjukfallshandläggarna. Utöver detta har, med utgångspunkt från tillgänglig produktionsstatistik, tidsredovisning och förändringar inom de olika försäkringsområdena, omfördelning av resurser ägt rum inom kontoret. Detta för att de genomförda resursminskningarna totalt sett ska få minsta möjliga negativa inverkan på vårt arbete och våra resultat.

Vår prioritering har under denna turbulenta period varit att de som är helt och hållet beroende av sin inkomst från försäkringskassan, dvs. de s.k. långa ersättningsärendena, ska handläggas så att de får sina utbetalningar de datum de har rätt att kräva. Därefter har vi handlagt de s.k. korta ersättningsfallen. Vår ambition är givetvis att klara det av länets styrelse fastställda målet, utbetalning av ersättningen inom 30 dagar från det att korrekt underlag för utbetalning kommit oss till handa.

Enligt genomförda analyser har den genomsnittliga handläggningstiden för avslutade ärenden under januari 1997 varit 13 dagar och för februari 1997 32 dagar. Med utgångspunkt från tidigare erfarenheter kan vi räkna med en fortsatt hög inströmning av s.k. TFP-ärenden ytterligare några månader. De sjunker därefter i antal under försommaren och en bit in på hösten. Andelen ärenden avslutade inom 30 dagar har minskat från 100 % i januari till 45 % i februari trots att antalet handlagda ärenden ökade med 6,5 % i februari jämfört med månaden innan. Vi kommer även fortsättningsvis att i första hand prioritera de långa ersättningsfallen.

Den främsta orsaken till att vi fortfarande har stora balanser inom området är att vi i varje ärende ska utreda och fatta ett nytt beslut om SGI.

Våra kunder har rätt att ställa krav om rimliga utbetalningstider. Medarbetarna att få en dräglig arbetssituation. För att leva upp till dessa krav har under senare delen av februari och i mars ytterligare övertidsarbete ägt rum.

Ovan redovisade insatser syftar till att, med de förutsättningar som kontoret har att verka under, skapa en stabilitet i organisationen och därmed en hög kvalitet i handläggningen.

Avslutningsvis vill jag informera om att jag varit i kontakt med L.W. per telefon och meddelat honom om att jag är beredd att pröva ett eventuellt

anspråk på ersättning för kostnader paret drabbats av med anledning av vår hantering av I.H:s ersättningsärende. En förutsättning är att man i så fall inkommer med underlag som visar vilka utgifter man haft. 1998/99:JO1

Bengt Stjärnsten har för egen del anfört i huvudsak följande.

I de aktuella ärendena har I.H. uppburit föräldrapenning sedan den 17 april 1996. Av den försäkran för föräldrapenning som inkom den 2 december 1996 framgår att I.H. önskade föräldrapenning dels för tiden den 9–22 december 1996, dels för tiden den 7–24 januari 1997. Den sista perioden var skriven på blankettens baksida. Av utbetalningsbilden framgår att I.H. den 23 december 1996 erhöll föräldrapenning för perioden den 21–30 november och den 9–22 december 1996 och att utbetalning för tiden den 7–24 januari var I.H. tillhanda den 5 februari 1997. Av lokalkontorets yttrande framgår att I.H. borde ha erhållit en utbetalning den 27 januari och att hon, när hon tog kontakt med kassan den 30 januari, skulle ha erbjudits utbetalning samma dag.

L.W. inkom den 27 december med en försäkran för föräldrapenning för tiden den 23–31 december 1996. Föräldrapenning för nio dagar utbetalades till L.W. den 12 februari 1997.

Eftersom I.H. under en längre tid erhållit föräldrapenning i omgångar borde, enligt de prioriteringar som lokalkontoret tvingats göra, utbetalning ha skett vid ordinarie utbetalningsdagar för föräldrapenning. Det betyder att ersättning t.o.m. den 20 januari skulle ha varit I.H. tillhanda den 27 januari 1997 och när så inte skett borde erbjudande om utbetalning har gjorts när hon hörde av sig till kassan den 30 januari. Försäkringskassan beklagar att så inte skett. Utbetalning för tiden den 21–24 januari skulle enligt gängse utbetalningsrutiner ha skett den 27 februari.

L.W. har erhållit föräldrapenning för tre perioder sedan barnet föddes i april 1996 och hans begäran om föräldrapenning för tiden 23–31 december 1996 har därför betraktats som ett enstaka ärende och inte prioriterats lika högt som när ett längre ersättningsfall pågår. Försäkringskassan anser dock att L.W. skulle ha erhållit sin ersättning inom den målsatta handläggningstiden på 30 dagar och beklagar att så inte skett.

Trots att försäkringskassan på grund av besparingskrav tvingats minska antalet medarbetare kraftigt är ambitionen att genom olika åtgärder, bl.a. en omfattande omorganisation, hitta lösningar som innebär att servicen till allmänheten kan ligga på en hög nivå. På kort sikt följs därför också utvecklingen vid lokalkontoren för att vid behov pröva om särskilda insatser behöver vidtas inom något område.

I.H. och L.W. har beretts tillfälle att kommentera vad försäkringskassan anfört.

Bedömning

Som framgått ovan har försäkringskassan framhållit flera olika faktorer som förklaring till de långa handläggningstiderna i de aktuella föräldrapenning-ärendena. Försäkringskassan har pekat på att nya regler trätt i kraft inför, vid och efter årsskiftet på ett stort antal olika områden. Bland annat har nya regler införts beträffande sjukpenninggrundande inkomst (SGI). Sammantaget har de genomförda regeländringarna medfört en mycket ansträngd arbets-situation. Vidare har uppsägningar/omplaceringar skett av 24 anställda vid lokalkontoret i början av 1997. Av de uppsagda/omplacerade arbetade merparten helt eller delvis med sjuk- och föräldraförsäkring.

Kassan har anfört att den redan i januari 1997 beordrade övertid för bl.a. de handläggare som arbetade med sjuk- och föräldraförsäkringsärenden, för att kunna klara januari månads utbetalning av sjuk- och föräldrapenning till de försäkrade som hade månadsersättning från försäkringskassan. Efter genomförda organisatoriska förändringar och omplaceringar skedde omfördelning av resurser inom lokalkontoret, för att resursminskningarna totalt sett skulle få minsta möjliga negativa inverkan. För att kunna leva upp bl.a. till kravet på rimliga utbetalningstider har ytterligare övertidsarbete ägt rum vid lokalkontoret under senare delen av februari och i mars.

För egen del vill jag framhålla följande.

Riksdagens socialförsäkringsutskott anordnade den 10 april 1997 en offentlig utfrågning om socialförsäkringsadministrationen. Utfrågningen hade till syfte att i en tid präglad av knappa resurser och genomgripande reformer på socialförsäkringsområdet belysa problem som hänger samman med de stora krav som ställs på administrationens kvalitet och effektivitet i tillämpningen av socialförsäkringen. Jag var en av deltagarna. Jag anförde vid detta tillfälle bl.a. att försäkringskassorna enligt min uppfattning har sämre förutsättningar att – vid en jämförelse med andra myndigheter som jag har tillsyn över – göra ett gott arbete. Jag framhöll att detta inte berodde på att de enskilda kassatjänstemännens ambition var bristande utan på att lagstiftningen på socialförsäkringsområdet de senaste åren kommit mycket snabbt och att det stöd som kassorna i olika avseenden skulle ha vad gäller data, blanketter samt utbildning och undervisning inte följt med.

Mot bakgrund av vad jag nu anfört och med kännedom om de specifika förhållanden som rådde vid lokalkontoret i Gävle vid den aktuella tiden vill jag understryka att jag inte kan kritisera någon enskild tjänsteman för dröjsmålen med att betala ut föräldrapenning till I.H. och L.W. Detta hindrar emellertid inte att jag är kritisk mot det förhållandet att ersättningarna – på grund av föreliggande omständigheter – inte kunde betalas ut inom rimlig tid. I likhet med vad försäkringskassan anfört i sitt yttrande anser jag dock att I.H. – när hon den 30 januari 1997 kontaktade kassan och efterlyste utbetalningen – borde ha erbjudits utbetalning av ersättningen samma dag. Att så inte skedde torde få tillskrivas den turbulens som rimligtvis måste ha rått vid lokalkontoret efter beskedet om uppsägningar och omplaceringar.

Jag har inte funnit anledning ifrågasätta att lokalkontoret på bästa sätt försökt omfördela sina givna resurser i ett synnerligen ansträngt läge.

Mot bakgrund av vad som framkommit i ärendet överlämnar jag ett exemplar av detta beslut till dels socialförsäkringsutskottet, dels Regeringskansliet, Socialdepartementet.

Med dessa uttalanden avslutar jag ärendet.

Miljö- och hälsoskydd samt djurskydd

1998/99:JO1

Kritik mot miljö- och hälsoskydds nämnd och byggnadsnämnd för passivitet i tillsynsärenden m.m.

(Dnr 4357-1996)

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 21 november 1996 anförde makarna W. i huvudsak följande.

I juli 1990 flyttade ett par in i en fastighet nära deras. Paret samlade på katter vilket utgjorde ett problem. Makarna W. påtalade från början för miljö- och hälsoskydds förvaltningen att förvaltningen måste ha tillsyn över detta, men fick inget gehör. Sommaren 1995 ingrep förvaltningen. 80 katter som fanns i huset omhändertogs. Katterna gjorde sina behov inomhus på golvet. Länsveterinären beslutade att mannen, som numera bodde ensam i huset, fick hålla högst två katter. Saken kontrollerades emellertid inte, utan grannarna måste ringa och tjata. Våren 1996 omhändertogs 15–20 katter. Vid tiden för anmälan hade makarna W. stött på i sju eller åtta veckor om att förvaltningen måste komma igen, men utan resultat.

Enligt polisen låg en sörja av avföring och urin decimetertjockt i huset. Detta hade medfört en mycket stor ökning av antalet flugor på sommaren, vilket skapade stora problem för grannarna. Flugorna smutsade ner fruktansvärt i husen och det gick knappast att äta på sommaren utan att maten blev full av flugor. Detta problem hade de påtalat för miljö- och hälsoskydds förvaltningen i flera år, men där påstods att förvaltningen inte kunde göra något. Mannen mockade ibland i huset. Han grävde ner avföringen och döda katter på tomten, vilket enligt länsveterinären var fullt tillåtet.

Gräset klipptes aldrig. Ogräs och grenar hängde ut över gatan. Två stora syrenträd i tomtgränsen hängde över halva gatan. Halva trädgården var full av diverse material, som mannen var och varannan dag fraktade hem på sin flakmoped och antagligen hämtat på den kommunala soptippen. Vidare hade han en bekant, anställd på kommunens renhållningsbolag. Denne bekant körde hem diverse saker till mannen med bil och släp. Mannen matade fåglar på vintern i massor. Varje dag strödde han ut en sopsäck med gammalt bröd på hela tomten. Han hängde också ut mängder av fågelautomater i träden som hängde ut över gatan. Frön från automaterna föll ned på gatan och bildade en tjock sörja. Vid torr väderlek blåste mängder av frön över gatan till makarna W:s sida och föll i deras rabatt. Även råttor hade börjat finnas i området. Makarna W. hade klagat mängder av gånger hos kommunen sedan paret flyttade in, men utan resultat, trots att det var stadsplanerat område.

Makarna W. ansåg att kommunen varit alltför passiv och klagade på att kommunen inte lämnade skriftliga svar.

Utredning

1998/99:JO1

Miljö- och hälsoskyddsförvaltningen hade i en redogörelse i oktober 1996 anfört i huvudsak följande. Förvaltningen fick en skrivelse från klagandena den 22 april 1996. Därefter hade man besökt fastigheten vid fem tillfällen. Bl.a. hade man omhändertagit och avlivat 12 katter den 21 maj. Tidigare hade man besökt fastigheten vid många tillfällen och avlivat sammanlagt 91 katter sedan augusti 1995. Den 21 maj 1996 reducerades antalet katter till två, varav en dräktig hona. Den andra katten syntes inte till, varför ingen av katterna vid tillfället kunde steriliseras. Nedgrävningen av kattavföring på tomten bedömdes inte kunna förorena grund- eller ytvatten, utan jämfördes med vanlig gödsel. Inga flugor genererades av detta. Sedan skrivelsen den 22 april hade man inte kunnat bedöma om utfodringen av fåglar utgjorde en sanitär olägenhet, eftersom ingen utfodring förekommit under mellantiden. Förvaltningen hade besökt området två gånger under sommaren för att bedöma lukt och flugor, men fick ej belägg för att någon sanitär olägenhet förelåg.

Från stadsarkitektkontoret uppgavs att klagandena hade skrivit brev till nämnden i september 1995 och i april 1996. Den 29 april 1996 informerade stadsarkitektkontoret mannen om hans skyldigheter enligt plan- och bygglagen (1987:10) och uppmanade honom att vidta nödvändiga åtgärder för att få fastigheten i sådant skick att betydande olägenheter för omgivningen inte uppkom. Förvaltningen begärde svar före den 1 juni 1996. Klagandena underrättades per telefon om detta. Då ingen förändring skedde föreslog förvaltningen att nämnden skulle förelägga lagfarna ägarna till fastigheten att vidta nödvändiga åtgärder under hot om vite. Ärendet kom emellertid inte upp vid decembersammanträdet.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden och byggnadsnämnden förelades att inkomma med yttranden till JO.

Byggnadsnämnden anförde följande.

Två skrivelser kom till stadsarkitektkontoret 950907 samt 960422 med anhängan om skriftligt besked om vad kommunen avsåg göra med den ovårdade fastigheten /---/. Stadsarkitektkontoret lämnade per telefon 960429 besked till klaganden, /- - /, att kontoret tillskrivit ägarna till den berörda fastigheten /---/ med uppmaning att sköta tomten. Kontoret borde skriftligen ha meddelat klaganden redan vid första tillfället.

Vid besiktning på platsen 961025 kunde kontoret konstatera att byggnad och tomt fortfarande var ovårdade. Kontoret beslöt att föra upp frågan till byggnadsnämnden för behandling men valde efter samråd med presidiet att avvakta. Skälet var att oklarhet råder om ägandet, då en av ägarna företräds av god man. Vid samråd med kvinnans advokat 970115 har framkommit att utredning pågår om förändring av ägandet. Stadsarkitektkontoret har därför valt att avvakta med förslag till vitesföreläggande alternativt handräckning.

Stadsarkitektkontorets underlåtenhet att skriftligen meddela sig med klaganden borde inte skett. Stadsarkitektkontorets begränsade personella resurser, och i detta fallet i direkt anslutning till omorganisation, har medfört att en del ärenden, främst avseende besiktningar och kontroller enligt PBL 3:13 och 3:17 tagit längre tid än vad som kan anses lämpligt. Kontoret har numera ändrat sina rutiner och avsatt särskild personal för dessa arbetsuppgifter, varför bättre anpassning till behovet nu föreligger.

Underlåtenhet att vårda byggnader och tomt är nästan alltid avhängigt av bristande resurser, antingen ekonomiska eller personella. Ofta kan stor

svårighet föreligga att föra en dialog med den berörde fastighetsägaren, som i detta fallet. De beslut byggnadsnämnden kan fatta mot enskilda, som i detta fallet, är av stor räckvidd och måste, enligt kontorets mening, vara väl underbyggda vad avser de rättsliga förutsättningarna. Kontoret har i detta fallet valt att hantera frågan varsamt med hänsyn till de oklara ägarförhållandena och de personer det berör. Ärendet kommer att föras upp för byggnadsnämndens ställningstagande snarast.

1998/99:JO1

Miljö- och hälsoskyddsnämnden anförde följande.

Miljö- och hälsoskyddskontoret har handlagt ifrågavarande ärende i flera år och fortsatt handläggning pågick ännu vid det tillfälle ifrågavarande skrivelse (bilaga 1) inkom [avser skrivelse från klagandena den 16 oktober 1996, JO:s anmärkning].

Skrivelsen innehöll inga uppgifter som ej redan var kända av oss. Den innehöll ej heller något yrkande, utan snarare en redovisning av de närboendes störningsbild under det gångna året kombinerat med en vädjan om att det åter är dags att ta tag i hur det ser ut vid fastigheten. I maj 1996 genomförde miljö- och hälsoskyddskontoret ånyo en reduktion av antalet katter. Miljö- och hälsoskyddskontoret har därefter valt att följa upp störningsbilden för att bedöma om sanitär olägenhet förelåg eller ej. Eftersom de närboende även åberopade vinterstörningar har miljö- och hälsoskyddskontoret valt att fortsätta uppföljningen av ärendet innan skriftligt svar avgavs. Miljö- och hälsoskyddskontoret lämnade skriftligt svar till de berörda 1997-02-11, som framgår av bilaga 3.

Svaret den 11 februari 1997 innehöll följande.

Miljö- och hälsoskyddskontoret har under det gångna året besökt rubr. fastighet vid ett 10-tal tillfällen för kontroll av de sanitära förhållandena. Vid två tillfällen, efter det att Er skrivelse inkom, har (oanmälda) besök i /mannens/ bostad skett tillsammans med veterinär och med polishandräckning för kontroll av efterlevnaden av lagakraftvunnet beslut enligt djurskyddslagen om att /mannen/ får hålla högst 2 katter.

Vid besöket 1996-05-21 omhändertogs 12 katter hos /mannen/. Av de 2 katter som /mannen/ ville behålla var en dräktig och den andre gick ej att hitta. Vid besök i /mannens/ bostad 1997-02-11 fanns endast 3 katter. En av dem en hona var helt tam och tillgiven, ren och fin, med "normalhull". Den katten fick en långtidsverkande p-spruta. De övriga 2 katterna (enligt /mannen/ en hane och en hona) var skygga och helt omöjliga att komma åt, då de gömde sig bland allt bråte i bostaden.

Den luktodör som tidigare förekommit i bostaden, främst pga det höga kattantalet, förekommer numera inte.

Miljö- och hälsoskyddskontoret konstaterar således att /mannen/ numera i stort sett rättar sig efter beslutet om begränsning av antal katter i bostaden. Som jämförelse kan nämnas att miljö- och hälsoskyddskontoret omhändertog 52 katter i aug 1995 och 27 katter i sept samma år.

Vid besöket 1997-02-11 erbjöds /mannen/ direkthjälp från C4-teknik med avlägsnande av de grenar som vetter ut mot gatan, vilket /mannen/ helt avböjde. Han sade sig vara villig att åtgärda det själv, varför den åtgärden ej kom till utförande i kommunal regi.

Vidare gjordes en muntlig tillsägelse om att fågelmatningen vintertid bör begränsas till utlägg av den mängd brödsulor och fågelgrön som fåglarna klarar av att äta upp samma dag. Allt för undvikande av att råttor och möss dras till platsen.

Trots de undermåliga bostadshygieniska förhållanden som /mannen/ lever i, gick det inte att finna någon mus- eller råttspillning i bostaden vid inspektionen 1997-02-11.

Miljö- och hälsoskyddskontoret har i sedvanlig ordning erbjudit representanter från sociala sidan och byggnadsnämnden att närvara vid besöket. Det konstateras att såväl bostadshus som tomt är i vanvårdat skick. Det ankommer dock på byggnadsnämnden att med stöd av plan- och bygglagen förelägga om åtgärd i detta avseende.

Vid de övriga besök som miljö- och hälsoskyddskontoret har gjort under det gångna året har en omgivningshygienisk bedömning gjorts, dvs en bedömning huruvida /mannens/ boende utgör en sanitär olägenhet för närboende.

Under sommarhalvåret har främst en luktbedömning gjorts och under vintern har en bedömning av fågelmatningen skett.

Sanitär olägenhet, i hälsoskyddslagens mening, har ej konstaterats. I och med efterlevnaden av begränsningen i katthållningen har nu de sanitära förhållandena vid fastigheten förbättrats.

Miljö- och hälsoskyddskontoret kommer f n ej att vidta några ytterligare åtgärder med anledning av Er skrivelse.

Vi är tacksamma om Ni ånyo kontaktar oss om Ni upplever störningar så att vi har en möjlighet att göra en störningsbedömning vid Er fastighet. Som upplysning meddelas att miljö- och hälsoskydds-nämnden kommer att besvara en remiss från Riksdagens ombudsmän (JO), avseende Er JO-anmälan, vid nämndens sammanträde den 5 mars 1997.

Bedömning

JO Lavin anförde i beslut den 23 februari 1998 följande.

Makarna W:s anmälan kom in till JO i november 1996. I anmälan redogörs för händelser från sommaren 1990 och framåt. JO skall enligt sin instruktion normalt inte utreda händelser eller förhållanden som ligger mer än två år tillbaka i tiden om det inte finns särskilda skäl för det, se 18 § lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän. Mot bakgrund av detta koncentrerar jag min bedömning i ärendet till att avse det som inträffat under de två åren närmast före anmälan, men det som framkommit om förhållandena dessförinnan ligger givetvis som ett allmänt underlag för min bedömning.

Jag delar upp bedömningen i olika delar avseende de olika kommunala nämnderna.

/--/

Byggnadsnämnden

Byggnadsnämndens agerande i ärendet måste i huvudsak bedömas med hänsyn till nämndens skyldighet att övervaka att bestämmelserna i plan- och bygglagen (1987:10, PBL) efterlevs. I ärendet torde främst följande regler i 3 kap. 17 § PBL vara tillämpliga: "Tomter skall, oavsett om de har tagits i anspråk för bebyggelse eller inte, hållas i vårdat skick. De skall skötas så att betydande olägenheter för omgivningen och för trafiken inte uppkommer och så att risken för olycksfall begränsas. /--/"

För att kunna göra övervakningen effektiv har byggnadsnämnden rätt att utfärda förelägganden, vilka kan förenas med vite. Byggnadsnämnden kan

även ansöka att kronofogdemyndigheten meddelar handräckning så att rättelse sker. 1998/99:JO1

Utredningen i ärendet får anses visa att den ifrågavarande tomten under den tid som min prövning omfattar sköttes på ett sätt som medförde betydande olägenheter för omgivningen och att ett ingripande från byggnadsnämnden därför var påkallat.

Det framstår som sannolikt att makarna W. såsom grannar intagit partsställning i byggnadsnämndens ärende. Detta har inneburit att nämnden i förhållande till makarna W. varit skyldig att iakta bl.a. förvaltningslagens (1986:223) krav på enkel, snabb och billig handläggning (7 §).

Makarna W. skrev till byggnadsnämnden i september 1995 och i april 1996. Den 29 april 1996 informerade stadsarkitektkontoret mannen om hans skyldigheter enligt PBL och uppmanade honom om att vidta åtgärder. Varför något tillsynsbesök med åtföljande kontakt med mannen inte förekom tidigare har inte förklarats.

Kontoret begärde svar av mannen före den 1 juni 1996, men när svar uteblev skedde inte någon besiktning förrän den 25 oktober samma år. Det hade då gått mer än ett år sedan makarna W:s första hänvändelse till nämnden. Ännu då byggnadsnämnden i februari 1997 avfattade sitt remissvar till JO hade nämnden inte tagit ställning till om den skulle utfärda ett formellt föreläggande i saken.

Jag anser att handläggningen av ärendet hos byggnadsnämnden, även mot bakgrund av den förklaring som lämnats, fått ta en alltför lång tid och förutsätter att nämnden, om så inte redan skett, fattar beslut i ärendet.

Jag delar byggnadsnämndens uppfattning att nämnden borde ha hållit bättre kontakt med makarna W.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden

Miljö- och hälsoskyddsnämndens befattning med ärendet får främst bedömas med utgångspunkt i nämndens uppgifter enligt djurskyddslagen (1988:534) och hälsoskyddslagen (1982:1080).

Av utredningen i ärendet här framgår inte när det beslutades att mannen inte fick hålla mer än två katter. Det framgår dock att han inte efterkommit beslutet utan låtit antalet katter i bostaden öka i otillåten omfattning. Miljö- och hälsoskyddsförvaltningen har emellertid sedan åtminstone augusti 1995 agerat genom att omhänderta och avliva katter hos mannen i stor utsträckning. Efter ett sådant ingripande i maj 1996 hade mannen kvar två katter, och vid ett tillsynsbesök i februari 1997 fanns där tre katter.

Makarna W:s klagomål till JO i detta avseende går ut på att förvaltningen inte av egen kraft följt upp föreläggandet om katthållningen, utan att så skett endast till följd av påstötningar från deras sida. Denna aspekt av klagomålet berörs inte i nämndens remissvar. Inte heller kommenteras uppgiften att klagandena vid tiden för JO-anmälan i november 1996 skulle ha "stött på" i sju eller åtta veckor rörande katterna, men utan resultat.

Även om makarna W. vid upprepade tillfällen vänt sig till miljö- och hälsoskyddsförvaltningen rörande katterna ger utredningen inte stöd för ett

antagande att förvaltningens insatser från djurskyddssynpunkt varit 1998/99:JO1
bristfälliga. Jag lämnar därför den aspekten av ärendet.

När det gäller hälsoskyddsaspekten har makarna W. enligt anmälan i flera år vänt sig till miljö- och hälsoskyddsnämnden med en begäran om insatser mot förhållanden som de ansåg medföra sanitära olägenheter för dem. Nämnden har också enligt sitt remissvar till JO "handlagt ifrågavarande ärende i flera år". Den 11 februari 1997 har förvaltningen skriftligen lämnat makarna W. följande underrättelser: "Sanitär olägenhet, i hälsoskyddslagens mening, har ej konstaterats" samt "miljö- och hälsoskyddskontoret kommer f n ej att vidta några ytterligare åtgärder med anledning av Er skrivelse". Nämnden har i sitt remissvar inte kommenterat detta.

När någon vänder sig till en tillsynsmyndighet och begär ett ingripande för avhjälpande av de sanitära olägenheter som han menar sig drabbas av från en grannfastighet uppkommer hos myndigheten ett ärende som måste avslutas genom någon form av beslut. Detta beslut kan anmälaren överklaga om han anser att det går honom emot. Liksom i fråga om ärendet hos byggnadsnämnden torde makarna W. i ärendet hos miljö- och hälsoskyddsnämnden ha varit att betrakta som parter. Som ovan nämnts medför detta att nämnden i förhållande till makarna W. har haft att iaktta bl.a. förvaltningslagens krav på enkel, snabb och billig handläggning.

Beslutanderätten inom en kommunal myndighet tillkommer nämnden, om det inte skett en formlig delegation exempelvis till någon tjänsteman inom förvaltningen. När ärendet om eventuell förekomst av sanitär olägenhet är så utrett som dess beskaffenhet kräver måste det därför föras upp till nämnden eller delegaten för fattande av ett beslut. Förvaltningen, "miljö- och hälsoskyddskontoret", är i detta avseende endast ett beredningsorgan åt beslutsfattaren, och får inte sätta sig i beslutsfattarens ställe eller fungera som ett filter för klagomålen.

Det kan alltså inte godtas att miljö- och hälsoskyddskontoret, när det kom fram till att sanitära olägenheter inte förelåg, nöjde sig med att meddela makarna W. att det f n inte avsåg att vidta ytterligare åtgärder. I stället skulle förvaltningen ha sett till att ärendet presenterades för nämnden eller annan formell beslutsfattare.

En särskild fråga är givetvis om förvaltningen borde ha kommit fram till ett avslut i ärendet betydligt tidigare än som skett; makarna W. har ju klagat på sanitära olägenheter i flera år. De ifrågasatta sanitära olägenheterna har i stor utsträckning härrört från katthållningen på grannfastigheten, och katthållningen har successivt minskat till följd av länsstyrelsens beslut om begränsning av den. Utredningen här visar inte om detta begränsningsbeslut tillkommit som en följd av insatser från miljö- och hälsoskyddsnämndens sida. Jag finner det anmärkningsvärt att handläggningen av detta för fastighetens omgivning så väsentliga ärende fått pågå så länge. Om förvaltningen tidigare kommit fram till att någon sanitär olägenhet inte förelåg, kunde den ha tagit initiativ till att ett beslut av detta innehåll fattades. Om den å andra sidan fann att det faktiskt var fråga om en sanitär olägenhet, borde förvaltningen ha sett till att frågan om ett föreläggande enligt 18 §

hälsoskyddslagen presenterades för nämnden. I stället kom flera år att förlöpa i avvaktan på att åtgärder enligt djurskyddslagen skulle ge resultat. Jag är alltså kritisk till att ärendet enligt hälsoskyddslagen fått ta så lång tid. 1998/99:JO1

Då det som i övrigt framkommit inte föranleder något uttalande, avslutar jag ärendet här.

Statens jordbruksverks handläggning av ett ärende rörande införsel av sköldpaddor

(Dnr 3978-1996, 3979-1996, 320-1997)

1 Anmälningar

1.1 Anmälan från Amro Hassan

I en anmälan som inkom den 28 november 1996 anförde Amro Hassan i huvudsak följande.

Vid ett besök i Ryssland träffade han en vän som hade hand om 4 500 sköldpaddor med ursprung i den forna Sovjetrepubliken Tadzjikistan. Sköldpaddorna hade beslagtogs från smugglare av den ryska tullen. CITES-sekretariatet [CITES: Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora, Washingtonkonventionen den 3 mars 1973; JO:s anm] i Genève och "Ryssland" hade beslutat att sköldpaddorna inte kunde sättas ut i naturen, eftersom man inte visste exakt vilket område de kom ifrån, eller ens om de var infångade eller uppfödda. Inte heller kunde de avlivas på grund av ett internationellt avtal om artskydd. I stället skulle de säljas. Amro Hassan övertalade vännen att sända 1 000 sköldpaddor till Sverige. Alla rättsliga dokument skulle följa med djuren.

Amro Hassan fick nu bråttom att ordna erforderliga svenska tillstånd. Han sände in en ansökan till Jordbruksverket om att registreras som sköldpaddsimportör. Den 13 september 1996 lämnade han även in en ansökan om ett svenskt CITES-tillstånd, och berättade för Jordbruksverket om hur det låg till med sköldpaddorna. Den 20 september fick han meddelande om att han blivit registrerad som importör av sköldpaddor från Ryssland. När det gällde det svenska CITES-tillståndet fick han veta att han först måste uppvisa den ryska exportörens CITES-tillstånd. Han sände in samtliga handlingar i ärendet omedelbart sedan han fått dem från Ryssland, den 3 oktober 1996. Samtidigt lämnade han in en ansökan om att den 18 oktober 1996 få föra in sköldpaddorna. Svaret blev att han först måste hyra en lämplig lokal för djuren. Han måste också förete ett skriftligt intyg från hälsovårdsinspektören på orten. Detta var det sista intyg man ville ha av honom. En vän i samma bransch ringde Jordbruksverket och talade med handläggaren av ärendet för att kontrollera om Amro Hassan missförstått något. Så var inte fallet. Amro Hassan sände in intyget från hälsovårdsinspektören den 15 oktober 1996. Samma dag frågade han per telefon handläggaren om ytterligare intyg krävdes. Han fick det uttryckliga svaret att handläggaren hade alla intyg och handlingar hon behövde, och skulle skicka tillståndet med posten.

Dagen därpå flög Amro Hassan till Moskva. Han återvände med sköldpaddorna den 18 oktober 1996. På flygplatsen fanns inte som överenskommit en läkare för att undersöka djuren. Flygplatsadministrationen visste ingenting om hans last. Han ringde Jordbruksverket för att förhöra sig om vad som hänt. Han fick då beskedet att de intyg han skickat in hade sänts med telefax till Ryssland dagen innan för verifiering. Detta hade Amro Hassan inte fått veta innan avfärden.

Djuren förvarades nu i transportlådor utan mat i fyra dagar. Amro Hassan föreslog arrangemang för en återfrakt. Jordbruksverkets svar kom den 24 oktober 1996 genom ett beslut att avliva sköldpaddorna. Detta beslut stred mot CITES-reglerna som skyddar denna utrotningshotade art.

1.2 Anmälningar från Göran Johnson och Sten Benny Freme

I en anmälan till JO begärde Göran Johnson att JO skulle pröva Jordbruksverkets handläggning av ärendet. Enligt Göran Johnsons uppfattning borde djuren ha transporterats tillbaka till Ryssland eller ha hållits i djurparker för senare utplantering. Han anförde att verket genom avlivningen måste ha brutit mot internationella konventioner till skydd för hotade djurarter. Vidare ansåg han att verket genom att verkställa avlivningen hade föregripit resultatet av att Göran Johnson hade överklagat avlivningsbeslutet till regeringen.

I en annan anmälan ifrågasatte Sten Benny Freme varför sköldpaddorna inte omgående sändes tillbaka, oavsett eventuell lagstiftning i frågan. Han menade att eftersom det var fråga om utrotningshotade djur borde de till varje pris ha räddats. Det var enligt honom fel att avliva sköldpaddorna, eftersom Världsnaturfonden hade lovat att bekosta återtransport och att se till att djuren omhändertogs vid framkomsten.

2 Utredning

Jordbruksverket har avgivit yttranden i anledning av de olika anmälningarna. Här återges först yttrandet över Amro Hassans anmälan, och därefter yttrandet över Göran Johnsons och Sten Benny Fremes anmälningar (bilagorna är här uteslutna).

Införsel av reptiler regleras av två olika lagrum dels genom veterinärmedicinska bestämmelser i förordningen (1994:1830) om införsel av levande djur m.m., dels genom artskyddsbestämmelser i lagen (1994:1818) och förordningen (1994:2027) om åtgärder beträffande djur och växter som tillhör skyddade arter. Sistnämnda författningar utgör ramlagstiftning för Europeiska gemenskapernas införlivning av 1973 års konvention om reglering av handeln med vissa utrotningshotade djur och växter ("Washingtonkonventionen" eller "CITES").

Enligt de veterinära bestämmelserna i förordningen (1994:1830) om införsel av levande djur m.m. och närmare genom 27 § Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 1996:24) om införsel av djur, sperma, ägg och embryon krävs vid införsel av reptiler från tredje land bland annat att djuren är uppfödda i och har hållits i fångenskap sedan födelsen. Av 2 § Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 1996:24) om införsel av djur, sperma, ägg och embryon framgår att med reptiler avses "ormar, sköldpaddor och ödlor". Detta införselvillkor har Amro Hassan fått ta del av dels genom ett muntligt besked från [handläggaren], dels genom att Statens

jordbruksverks föreskrifter sändes till sökanden vid ansökan om registrering som importör av sköldpaddor, se bilaga 2. Att Amro Hassan har läst Jordbruksverkets dokumentation framgår av sid 3 sista stycket i dennes skrivelse till JO. 1998/99:JO1

Som framgår av Jordbruksverkets remissvar av den 26 november 1996 [detta remissvar återges alltså här nedan, JO:s anm] fanns det skäl att ifrågasätta om de aktuella djuren kunde uppfylla de veterinära kraven för införseln. Jordbruksverket sökte information dels från inhemsk och utländsk expertis, dels från de ryska Citesmyndigheterna om djurens status, d v s huruvida djuren var vildfångade eller var födda och uppfödda i fångenskap. Av den exportlicens som hade utfärdats av de ryska myndigheterna för utförseln av djuren framkom endast att djuren hade beslagtagnits vid ett tidigare tillfälle. Denna uppgift hade inte kompletterats med angivande huruvida djuren var vildfångade eller uppfödda i fångenskap, vilket rätteligen borde ha gjorts. Efter att de ryska Citesmyndigheterna avkrävts ett besked i frågan lämnades följande besked. "It is impossible to define the origin of the confiscated reptiles inspite of efforts done", se bilaga 3.

Enligt besked från den expertis som hade konsulterats var djuren med allra största sannolikhet vildfångade. Först den 22 oktober 1996 hade Jordbruksverket en tillfredsställande skriftlig dokumentation som utvisade att en försäkran om att djuren var födda och uppfödda i fångenskap omöjlig kunde lämnas.

Vad beträffar kravet på reglering av införseln av sköldpaddor ur artskyddssynpunkt enligt Washingtonkonventionen finns de närmare EG-bestämmelserna i rådets förordning (EEG) nr 3626/82 av den 3 december 1982 om genomförande i gemenskapen av konventionen om internationell handel med utrotningshotade arter av vilda djur och växter. Enligt rådsförordningen kan arter särbehandlas av gemenskapen. I en bilaga C till rådsförordningen förtecknas dessa arter. I bilaga C del 1 förtecknas de arter som skall likställas med arter som är förtecknade i konventionens bilaga I och i bilaga C del 2 förtecknas de arter där Europeiska unionen (EU) kräver importtillstånd i enlighet med rådsförordningen artikel 10 (1) b. Den aktuella arten *Testudo horsfeldii* finns förtecknad i bilaga C del 2, d v s vid införsel till EU från tredje land krävs att importtillstånd uppvisas. Genom Cites-kommittén prövar Europeiska gemenskapernas kommission att införseln av de arter som finns förtecknade i bilaga C del 2 är i överensstämmelse med kriterierna för införsel enligt artikel 10 (1) b första till fjärde strecksatserna. De beslut som Cites-kommittén fattar i form av importförbud, kvoter m.m. redovisas i en databas, den s.k. EU/CITES/ C2-databasen. Enl uppgifter i C2-databasen är den aktuella införseln av arten *Testudo horsfeldii* för kommersiell försäljning generellt förbjuden. Dessa uppgifter grundas på Cites-kommitténs beslut 16/03/88.

Olyckligtvis fanns i C2-databasen ingen specifikation för Tadjikistan, varför en muntlig förfrågan ställdes till kommissionen huruvida särskilda villkor för ifrågavarande art gällde vid införsel till EU från detta land. Kommissionen bekräftade att ovan angivna generella bestämmelser gäller även vid införsel från Tadjikistan. Kommissionen uppgav vidare att en komplettering med Tadjikistan skulle göras i listan över ursprungsländer.

Vad gäller Amro Hassans uppgifter om kontakten med [handläggaren] kan det finnas skäl att redogöra för Smittskyddsenhetens handlägningsrutiner beträffande ärenden om införsel av djur. Då en ansökan inkommer till Jordbruksverket bereds ärendet av en assistent, d v s assistenten ansvarar för att samtliga handlingar finns i ärendet som är av betydelse för dess avgörande. Efter beredningsstadiet överlämnas ärendet till en handläggare som utarbetar ett förslag till beslutshandling. Ärendet avgörs sedan efter föredragning. Det förekommer dock att assistenter med lång erfarenhet har befogenhet att besluta om tillstånd för införsel av djur i vissa fall, vilket inte var fallet vad gäller Amro Hassans ärende.

Jordbruksverket anser det vara klarlagt – vad gäller Amro Hassans kontakt med [handläggaren] – att [denna] har uppgett att handlingarna i ärendet har inkommit till Jordbruksverket och att dessa var i sin ordning. Detta innebär inte att hon uttalat att tillstånd för införsel skulle meddelas utan att handläggningen var avslutad. Verkets uppfattning är vidare att ett sådant uttalande inte heller kan tolkas som ett tillstånd för införsel.

Enligt artikel 12 kommissionens förordning (EEG) nr 3418/83 av den 28 november 1983 skall importören eller dennes representant uppvisa ett importtillstånd i original och den dokumentation som erhållits från det exporterande landet för tullmyndigheten. Samtidigt skall importören försäkra bland annat att djuren är födda och uppfödda i fångenskap. Vid tiden för Amro Hassans ankomst med djuren till Arlanda flygplats kunde inte något av ovan angivna villkor för införseln uppfyllas.

Det bör beaktas att enligt Tullmyndigheten på Arlanda kunde djuren inte tas i beslag eftersom försök till smuggling av djuren inte hade skett. Djurägaren hade under hela tiden förfogande över och även ansvar för djurens skötsel och utfodring. Jordbruksverket informerade Amro Hassan – från den tidpunkten denne meddelade att han hade anlänt med djuren till Arlanda flygplats – att importtillstånd inte kunde meddelas för ifrågavarande djur. Amro Hassan meddelades vidare att återutförsel av djuren måste ske efter det att djuren hade veterinärbesiktigats. Den 23 oktober 1996 meddelade Amro Hassan att han hade undersökt möjligheterna att vägledes transitera djuren via Finland till Ryssland. Gränskontrollveterinären och herpetologisk expertis kunde inte tillstyrka transitering vägledes av djuren på grund av djurskyddsskäl, se bilaga 5 till verkets remissvar av den 26 november 1996.

Händelseförloppet som ledde till Jordbruksverkets beslut om avlivning av djuren finns beskrivet i verkets remissvar av den 26 november 1996. Jordbruksverket ställdes inför den svåra uppgiften att väga olika lagrum och syften mot varandra – artskydd mot djurskydd och i viss mån smittskydd. Som framgår av bilaga 7 (sid 70–71) till verkets remissvar av den 26 november 1996 kan avlivning – även av Cites-listade arter – vara berättigad och kan till och med vara den ”enklaste och mest humana metoden som finns att tillgå”. Den aktuella arten är inte heller klassad som direkt utrotningshotad utan arten har förtecknats i den lista (konventionens bilaga II), av vilken kontroll skall ske av de arter som kan bli hotade om handeln ökar på ett påtagligt sätt. Vid tidpunkten för förtecknandet av arten i bilaga II var det primärt på grund av ”look-alike”-principen, d v s djuren liknade andra mer utrotningshotade arter och dessa arter var svåra att särskilja.

Avlivningsbeslutet baserades således på att djurskyddsaspekten skulle gå före artskyddsaspekten, vilket grundas på den veterinära lagstiftningen och inte direkt på Cites-lagstiftningen, trots att även denna omöjliggjorde själva införseln.

Ur de bifogade handlingarna skall här återges följande.

I ett telefax den 22 oktober 1996 från EU-kommissionen, Generaldirektorat XI, anfördes att sköldpaddor av denna art var föremål för importrestriktioner sedan år 1988. Det var enligt meddelandet på grund av antalet uppenbart att djuren var avsedda för husdjursmarknaden, vilket var ett otillåtet ändamål. Utfärdandet av ett importtillstånd för försändelsen skulle stå i strid med regleringen, varför inget undantag kunde göras.

I ett meddelande den 23 oktober 1996 från tullmyndigheten Arlanda till Jordbruksverket ankom 20 kolli den 18 oktober 1996 med Aeroflot. De togs in på SAS Cargo tillfälliga lager. Kollina uppgavs innehålla 1 000 levande sköldpaddor. När importören kom till tullen meddelades han av

tulltjänstemannen och per telefon från Jordbruksverket att sköldpaddorna inte fick importeras utan tillstånd och att sådant inte kunde påräknas då sköldpaddorna omfattades av Washingtonkonventionen. De skulle därför återutföras. ”Importören försvann därefter från tullen. Någon anmälan till tullklarering har inte lämnats av importören.”

1998/99:JO1

I en resolution från ett CITES-möte i Fort Lauderdale i USA i november 1994 rekommenderas de administrativa myndigheterna att, innan de fattar beslut om hur de skall förfara med konfiskerade levande djur, konsultera sin vetenskapliga myndighet och, om möjligt, exportlandet och andra relevanta experter. Den vetenskapliga myndigheten rekommenderas att inför sin rådgivning beakta riktlinjerna i bilaga 1 till resolutionen. Dessa innebär att för konfiskerade djur kan väljas fortsatt fångenskap, återutsättning i naturen eller avlivning.

Amro Hassan kommenterade remissvaret.

I Jordbruksverkets remissvar av den 26 november 1996, som avgavs i anledning av Göran Johnsons och Sten Benny Fremes anmälningar, anförde verket bl.a. följande.

Vid sköldpaddornas ankomst till Arlanda på eftermiddagen fredagen den 18 oktober 1996 kontaktades /- -/, Jordbruksverket, av importören Amro Hassan. Denne befann sig på Arlanda flygplats och meddelade per telefon att djuren hade kommit till Sverige. [Tjänstemannen] meddelade Amro Hassan att införseltillstånd inte hade meddelats för djuren och att Amro Hassan på grund därav skulle återutföra djuren.

Därefter kontaktade [tjänstemannen] tullmyndigheten på Arlanda för att meddela att sköldpaddorna hade kommit till landet och för att djuren skulle veterinärbesiktigas av en gränskontrollveterinär, se bilaga 2 – faxmeddelande av den 23 oktober 1996 från tullmyndigheten på Arlanda. [Tjänstemannen] var även lördagen den 19 oktober 1996 i kontakt med tullmyndigheten med hemställan om veterinärbesiktning av djuren.

Amro Hassan kontaktade ånyo [tjänstemannen] måndagen den 21 oktober 1996, vilken meddelade Amro Hassan att denne inte kunde föra in sköldpaddorna till Sverige eftersom införseltillstånd saknades för ifrågavarande djur. [Tjänstemannen] uppgav att införseltillstånd förmodligen inte kunde meddelas eftersom varken Europeiska gemenskapernas CITES-bestämmelser eller de nationella införselbestämmelserna var uppfyllda. Amro Hassan meddelades vidare att återutförelse av djuren måste ske efter att djuren hade veterinärbesiktigats av en gränskontrollveterinär. Amro Hassan uppgav att han inte visste om återutförelse av djuren kunde ske eftersom han inte kunde finansiera en återresa med flyg till Ryssland.

[Tjänstemannen] tog kontakt under måndagen den 21 oktober 1996 med de ryska CITES-myndigheterna och meddelade att stäppsköldpaddorna skulle återutföras till Ryssland såvida djurskyddsförhållandena så medgav.

Gränskontrollveterinären Eva Östhol gjorde en okulär besiktning av djuren måndagen den 21 oktober 1996, varvid hon beslutade att sköldpaddorna skulle undersökas den 22 oktober 1996. Vid undersökningen skulle en av Jordbruksverket utsedd reptilexpert, Mats Höggren, medverka.

Gränskontrollveterinären meddelade att det vid undersökningen den 22 oktober 1996 framkom att djuren inte var i sådant skick att återutförelse kunde ske, se bilaga 3 – Eva Östhols rapport till Jordbruksverket.

[Tjänstemannen hos Jordbruksverket] tog kontakt den 22 oktober 1996 med zoologen Hans-Ove Larsson, ordförande i Sveriges djurparksförening. Jordbruksverket gör alltid förfrågningar hos Sveriges djurparksförening om djur tillfälligt kan omhändertas i avvaktan på beslut om förverkande till statsverket; se bilaga 4 – Sveriges beredskap vad gäller rescue centers

(Europeiska gemenskapernas C2 databas). Hans-Ove Larsson meddelade att djurparkerna inte kunde ta emot några av de ifrågavarande stäppsköldpaddorna.

Mats Forslund, Världsnaturfonden, meddelade den 22 oktober 1996 att fonden inte ville stå för kostnaderna för djurens transport till Ryssland eftersom fonden hade fått vetskap om att djurens ägare fortfarande var Amro Hassan. Världsnaturfonden kunde dock ställa medel till förfogande för inköp av foder.

Jordbruksverket ansökte hos Europeiska gemenskapernas kommission om att få ett medgivande av undantag från gällande införselbestämmelser. Kommissionen biföll inte ansökan, se bilaga 1 sista sidan.

Den 23 oktober 1996 meddelade Amro Hassan att han hade undersökt möjligheterna att vägledes transiteras djuren till Ryssland. [Jordbruksverkets tjänsteman] meddelade denne att det krävs att tullmyndigheten skall ha tillstyrkt ett sådant förfarande och att gränskontrollveterinären skall ha godkänt en sådan transport från djurskyddssynpunkt.

Gränskontrollveterinären Eva Östhol meddelade Jordbruksverket per fax daterat den 24 oktober 1996 – feldatering har dock skett; datumet skall rätteligen vara den 23 oktober 1996 – att djuren matvägrade på grund av stress och att de måste avlivas nästföljande dag. Efter en förnyad och omfattande kontroll av djuren torsdagen den 24 oktober 1996 meddelade gränskontrollveterinären Hans Bernhardsson vid Arlanda flygplats och den av Jordbruksverket utsedde specialisten för artkontroll av reptiler, Richard Malmström, att återutförelse inte kunde ske av cirka 1 000 ryska stäppsköldpaddor på grund av djurskyddsskäl, se bilaga 5.

Jordbruksverket beslutade den 24 oktober om avlivning av cirka 1 000 stycken stäppsköldpaddor, se bilaga 6.

En ideell sköldpaddorganisation i England meddelade Jordbruksverket att organisationen var beredd att ställa medel till förfogande för att ta hand om sköldpaddorna. Djuren var dock vid denna tidpunkt i sådant skick att det var omöjligt att transportera djuren och av djurskyddsskäl – enligt gränskontrollveterinärernas hälsoundersökning – återstod inget annat än avlivning.

Göran Johnson har i sin skrivelse till JO anført att djuren till synes var i god kondition, att de kunde återutföras till Ryssland och att de kunde återutplanteras alternativt tas om hand i djurparker och slutligen att avlivningen skulle vara i strid med 1973 års konvention om reglering av handeln med vissa utrotningshotade djur och växter (CITES).

Jordbruksverket vill anföra följande med anledning av dessa påståenden.

Djuren var redan vid ankomsten till Sverige – enligt Jordbruksverkets reptilexpert Irène Ahl – i dåligt skick på grund av att djuren efter att de med till visshet gränsande sannolikhet, se bilaga 1 sid 2, tagits från sina naturliga habitat, dvs från Tadzjikistan i april-maj 1996 och därefter genomgått ett konditionsberövande beslagsförfarande av de ryska myndigheterna. Enligt Irène Ahls uppskattning vägrade djuren endast hälften av vad de normalt skulle ha vägt.

Förhållandena under transporten från Ryssland till Sverige var inte i överensstämmelse med IATA (International Air Transport Association) Live Animals Regulations. Såväl veterinärmedicinsk som zoologisk expertis fann att djuren var i sådant skick att de inte kunde transporteras och att de måste avlivas på grund av djurskyddsskäl. Av ovanstående framgår också att det var en omöjlighet att på ett lagligt sätt transportera djuren till Ryssland eller någon annanstans.

Enligt samstämmiga uppgifter från experter, bl a zoologen vid Skansen Hans-Ove Larsson, var det direkt olämpligt att återutplantera djuren i naturen på grund av deras allmänna kondition och på grund av risken att sprida smittsamma sjukdomar i de naturliga populationerna, se även bifogad bilaga 7. Naturvårdsverket, den svenska vetenskapliga CITES-myndigheten, har

också kontaktats och meddelat att återutförelse och utplantering ej bidrar på ett betydande sätt till artens fortbestånd. 1998/99:JO1

Naturvårdsverket tillstyrkte avlivning.

Ett antal djur obducerades efter avlivningen vid Statens Veterinärmedicinska Anstalt (SVA). Obduktionen visade att djuren hade salmonellainfektion i samtliga fall och att vissa hade minst två olika typer.

I det skick som djuren var är också smittspridningsrisken till människor som har hand om dem mycket större än för djur i gott allmäntillstånd. Även av detta skäl – utöver det rena införselbudet således – är det omöjligt att gå med på att sköldpaddorna fördelas bland allmänheten för att tas om hand och räddas från avlivning.

Som ovan har angetts undersökte Jordbruksverket huruvida djurparkerna hade möjlighet att temporärt ta hand om sköldpaddorna i avvaktan på en mera definitiv lösning av den uppkomna situationen. Djurparkerna – som har accepterat att fungera som räddningsinstitut (rescue centre) enligt Citeskonventionen – meddelade att ett omhändertagande av sköldpaddorna inte kunde ske.

Slutligen följer en kort redovisning om de handlingsprogram som finns enligt Cites i de fall beslagtagna djur skall tas om hand. I detta ärende komplicerades situationen ytterligare genom att djuren inte var tagna i beslag av tullmyndigheten. I konventionstexten finns inga närmare bestämmelser om hur beslagtagna djur skall tas om hand. Parterna har dock vid en partskonferens ingående behandlat problematiken. I en resolution Conf 9:11 från 1994 års partskonferens i Fort Lauderdale, se bilaga 7, har problematiken belysts mycket ingående. Resolutioner är inte bindande utan är av kategorin ”Soft laws”. Av dessa resolutioner framgår tre alternativ om hur beslagtagna djur skall tas om hand.

1. Att ta hand om djuren i sk räddningsinstitut (rescue centres) eller andra inrättningar alternativt försäljning av exemplaret.
2. Djuren återutförs till det vilda i ursprungslandet, vilket i praktiken kan göras endast i mycket få undantagsfall.
3. Avlivning kan och bör enligt Conf 9:11 vara ett både enkelt och för djuren humant alternativ.

I Sverige tillämpas när det gäller det först uppräknade alternativet enbart att djuren tas om hand av och deponeras i djurparker som får agera ”rescue centres” och att statsverket blir ägare till djuren om beslaget förverkas. Djuren kan ej lämnas över till andra institutioner, t ex vetenskapliga institutioner, eller försäljas.

Göran Johnson och Sten Benny Freme har lämnats tillfälle att kommentera Jordbruksverkets remissvar, men inte hörts av.

Det upplystes under JO:s utredning av ärendena att Amro Hassan till Jönköpings tingsrätt inlämnat en stämningsansökan mot staten genom Jordbruksverket. Amro Hassan yrkade i denna skadestånd under påstående att han lidit skada som vållats av Jordbruksverket genom fel eller försummelse vid myndighetsutövning i verksamhet som Jordbruksverket ansvarade för. Amro Hassan gjorde i målet gällande att han erhållit muntligt tillstånd av Jordbruksverket att importera sköldpaddorna till Sverige eller, i vart fall, att han erhållit ett muntligt positivt förhandsbesked att tillstånd till import av sköldpaddorna skulle ges. Amro Hassan anförde vidare bl.a. att Jordbruksverket genom sitt agerande orsakat att sköldpaddorna fick avlivas. Sålunda hade verket underlåtit att meddela gränskontrollstationen om införseln och i övrigt underlåtit att vidta erforderliga åtgärder för

sköldpaddornas välbefinnande. Enligt Amro Hassan hade den av 1998/99:JO1 Jordbruksverket anvisade införselorten bristfälliga lokaler samt faciliteter för förvaring av sköldpaddorna.

Bedömning

JO Lavin anförde i beslut den 16 december 1997 följande.

Amro Hassans stämningsansökan mot Jordbruksverket grundas på samma omständigheter som dem han tar upp i sitt klagomål till JO. Det är inte avsett att en granskning av JO skall ersätta eller ske samtidigt som en prövning av samma sak i domstol. Jag tar därför inte upp till bedömning frågan om Amro Hassan genom bemötandet från Jordbruksverkets företrädare haft anledning att tro att han hade rätt att genomföra importen av sköldpaddorna. Inte heller tar jag upp frågan om Amro Hassan borde ha meddelats införseltillstånd för dessa.

Jag tar till utgångspunkt för min fortsatta bedömning i ärendet den omständigheten, att Amro Hassan inte fick införseltillstånd för sköldpaddorna, men jag uttalar mig alltså inte i frågan om detta i sig var rätt eller fel.

Göran Johnson har klagat på att Jordbruksverket genomförde avlivningen utan att avvakta regeringens ställningstagande till att Göran Johnson hos denna överklagat avlivningsbeslutet. Av Göran Johnsons klagomål framgår inte att denne skulle ha haft rätt att klaga över beslutet. Vidare visar handlingarna i ärendet att avlivningen skedde den 24 oktober 1996 medan Göran Johnson sände sin överklagandeskrift till regeringen dagen därefter. Med hänsyn till det nu anförda saknar jag anledning att göra något uttalande i denna del.

Till bedömning återstår därmed de frågor som i övrigt får anses ha hänskjutits till JO genom Göran Johnsons och Sten Benny Fremes anmälningar, nämligen om sköldpaddorna, sedan Jordbruksverket kommit till den slutsatsen att de inte fick föras in, borde ha sänts tillbaka till Ryssland för återutsättning i naturen eller om de borde ha tagits om hand på annat sätt i stället för att avlivas.

Av utredningen i ärendet framgår att sköldpaddorna ursprungligen inte kom ifrån Ryssland. Vidare framgår givetvis att de ryska myndigheterna, under den tid sköldpaddorna befann sig i deras förvar, underlät att sätta ut dem i naturen eller för detta ändamål sända dem tillbaka till Tadzjikistan. Amro Hassan har anført att CITES-sekretariatet i Genève och "Ryssland" hade beslutat att sköldpaddorna inte kunde sättas ut i naturen, eftersom man inte visste exakt vilket område de kom ifrån, eller ens om de var infångade eller uppfödda. Enligt de handlingar som Amro Hassan ingett i ärendet här bedömde det ryska företaget som handhade affären med sköldpaddorna, ZOOLEX, att det var för sent att sätta ut sköldpaddorna i naturen och att de säkert skulle avlida.

Jordbruksverket har anført bl.a. att såväl veterinärmedicinsk som zoologisk expertis fann att djuren var i sådant skick att de inte kunde transporteras och att de måste avlivas av djurskyddsskäl. Härav följer enligt verket att det

också var en omöjlighet att på ett lagligt sätt transportera djuren till Ryssland eller någon annanstans. 1998/99:JO1

Vidare har verket anfört att det enligt samstämmiga uppgifter från experter, bl a zoologen vid Skansen Hans-Ove Larsson, var direkt olämpligt att utplantera djuren i naturen på grund av deras allmänna kondition och på grund av risken att sprida smittsamma sjukdomar i de naturliga populationerna.

JO brukar normalt inte uttala sig i rena bedömningsfrågor så länge myndigheternas ställningstaganden inte står i strid med tillämpliga författningsbestämmelser eller annars är uppenbart oriktiga. Det som har kommit fram i ärendet här och som jag i korthet återgett ovan ger mig inte anledning att kritisera verket för att detta slutligen kom fram till ståndpunkten att sköldpaddorna inte skulle återföras till Ryssland.

Den frågan återstår då, om det var godtagbart att sköldpaddorna avlivades i stället för att tas om hand på annat sätt. I första hand måste därvid undersökas om Jordbruksverket över huvud taget äger kompetens att besluta om avlivning. I andra hand måste undersökas om avlivandet av sköldpaddorna stått i strid med någon för Sverige bindande artskyddsföreskrift. Slutligen måste undersökas om Jordbruksverkets handläggning av ärendet skett i enlighet med gällande föreskrifter. Om denna formella granskning inte ger upphov till någon kritik utgör ställningstagandet till om avlivningen var det bästa alternativet eller ej en bedömningsfråga av det slag som JO enligt det ovan sagda normalt inte uttalar sig i.

För att skydda vilt levande djur- och växtarter får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer, i den mån det behövs för att uppfylla Sveriges internationella åtaganden på området eller av andra skäl, meddela föreskrifter angående bl.a. in- och utförsel avseende djur och växter (1 § lagen, 1994:1818, om åtgärder beträffande djur och växter som tillhör skyddade arter). Regeringen har meddelat föreskrifter enligt den lagen i förordningen (1994:2027) om åtgärder beträffande djur och växter som tillhör skyddade arter. I 17 § förordningen stadgas att Jordbruksverket har rätt att meddela ytterligare föreskrifter för verkställighet av bl.a. den förordningen. Sådana föreskrifter har Jordbruksverket meddelat i SJVFS 1995:48: Statens jordbruksverks föreskrifter om åtgärder beträffande djur och växter som tillhör skyddade arter. I 6 § stadgas att om en vara som inte får föras in på grund av vissa författningar inte återutförs, så ”skall med varan föraras på sätt som Jordbruksverket beslutar i varje särskilt fall”.

I 11 § förordningen (1994:1830) om införsel av levande djur föreskrivs vidare: ”Om införsel inte är tillåten på grund av meddelade förbud eller därför att villkoren för införseln inte är uppfyllda, skall Jordbruksverket bestämma vad som skall göras med godset.”

Jag kan alltså konstatera att tillämpliga författningsbestämmelser ger Jordbruksverket en rätt att besluta vad som skall ske med bl.a. levande djur i en situation då en påbörjad införsel inte medges men djuren heller inte återutförs. Frågan om Jordbruksverkets formella kompetens att fatta avlivningsbeslutet är därmed besvarad.

Någon författning, som gäller inom Sverige och som förhindrar att exemplar av hotade djurarter avlivs i en situation som den här aktuella,

föreligger inte. Jordbruksverket har i detta avseende pekat på tillämpnings- 1998/99:JO1
resolutionen till Washingtonkonventionen (CITES). Resolutionen anger
avlivning som ett godtagbart alternativ, vilket dessutom framhålls ha flera
klara fördelar framför andra alternativ.

När det gäller själva handläggningen har Jordbruksverket kontaktat
Sveriges djurparksförening, vilken anlitas som svensk räddningsinstitution
enligt Washingtonkonventionen, och fått beskedet att denna inte kunde ta
hand om sköldpaddorna. Jordbruksverket samrådde också med den svenska
vetenskapliga myndigheten, Naturvårdsverket, innan beslutet om avlivning.
Dessa kontakter är i överensstämmelse med föreskrifterna i Washington-
konventionen, Artikel VIII 4. (b) och (c). Även andra expertutlåtanden har
inhämtats.

Det som framkommit om Jordbruksverkets handläggning och beslut i
ärendet ger mig mot bakgrund av det här sagda inte anledning att uttala
någon kritik mot verket eller dess tjänstemän. På grund av den pågående
domstolsprövningen uttalar jag mig inte i frågan om avlivningen kan anses
ha kränkt Amro Hassans rätt.

I den allmänna debatten rörande denna sak har framförts kritik mot främst
Jordbruksverket i fler avseenden än de här berörda. Kritiken har gällt sådant
som omhändertagandet av sköldpaddorna på flygplatsen, sättet för
avlivningen av dem och bedömningen att de i stor utsträckning burit på
smitta. Min granskning har inte omfattat frågor av detta slag. Ett
ställningstagande i sådana frågor kräver särskild sakkunskap och lämpar sig
därför inte för en granskning av JO, vars tillsyn huvudsakligen är inriktad på
de formella delarna av förvaltningsförfarandet.

Min granskning av det som förekommit har, sammanfattningsvis, inte
omfattat frågan om Amro Hassan blivit felaktigt eller annars klandervärt
bemött av Jordbruksverket. Skälet till detta är att dessa frågor är föremål för
ställningstagande i domstol. Min huvudsakligen formellt inriktade
granskning av vad som i övrigt förekommit har inte gett mig anledning att
rikta någon kritik mot Jordbruksverket.

Fråga om dels skyldighet att till nämnd anmäla beslut som
fattats med stöd av ”vidaredelegation”, dels utformning av
vitesföreläggande

(Dnr 458-1997)

Anmälan

I en anmälan till JO framställde Mats Sjöberg klagomål mot Miljönämnden i
Älvsbyns kommun angående handläggningen av ett ärende rörande ifrågasatt
sanitär olägenhet i en Mats Sjöberg tillhörig fastighet.

Enligt anmälan hade två miljöinspektörer agerat felaktigt i bl.a. följande
hänseenden. Beslut hade meddelats på nämndens vägnar utan stöd av
erforderlig delegation och besluten hade inte anmälts till nämnden.

Utredning

1998/99:JO1

Anmälan remitterades till miljönämnden som anförde bl.a. följande.

Yttrande/utredning angående hälsoskyddsärendet i fastigheten Höken 3 med anledning av JO-anmälan

Föremålet för JO-anmälan är handläggningen av ett hälsoskyddsärende rörande inomhusmiljön i fastigheten Höken 3.

Höken 3 är ett flerbostadshus och omfattas därmed av miljönämndens tillsynsansvar för inomhusmiljön. Fastigheten är känd av miljökontoret sedan tidigare i hälsoskyddsärenden sedan 1990.

Ärendet i korthet samt bemötanden till de olika påståendena enligt JO-anmälan:

Under februari och mars 1996 inkom muntliga och skriftliga klagomål på fastigheten bland annat på fukt, mögel, dålig ventilation m m.

/- - -/

Inspektioner av miljöinspektör E. utfördes där uppenbara brister konstaterats och sanitär olägenhet samt risk för sanitär olägenhet har bedömts föreligga (se inspektionsprotokoll 1996-03-08). /- - -/

/- - -/

Vad gäller påståendet om att delegationsbeslut ej delges miljönämnd:

Inspektionsprotokollet med meddelade råd och anvisningar (delegationsbeslut) från 1996-03-08 har ej ännu redovisats miljönämnden. Detta är ett missstag som måste rättas till. Inspektionsprotokollet/delegationsbeslutet 1996-03-08 har legat för bevakning i miljönämndens beredning (om Sjöberg avsåg använda lokalerna som bostäder) och har därför ännu inte redovisats miljönämnden.

Beredningen som består av ordförande och vice ordförande, har noterat delegationsbeslutet vid samtliga beredningsmöten, efter 1996-03-08 med start vid första beredningssammanträde därefter 1996-06-06.

Skrivelsen/delegationsbeslutet 1996-03-08 avses redovisas miljönämnden formellt vid miljönämndens sammanträde 1997-04-10.

Vad beträffar inspektionsprotokollet/delegationsbeslutet 1996-12-23 har detta redovisats miljönämnden 1997-02-06 (se bilaga utdrag nämndsprotokoll).

Vad gäller påståendet om saknad delegationsrätt:

På Älvsbyns kommuns miljökontor arbetar en miljöchef och en miljöinspektör där båda har handläggande uppgifter. Av praktiska skäl har miljöchefen muntligen delegerat bland annat möjligheten att lämna råd och anvisningar till miljöinspektör.

Enligt fastställd delegationsordning (bilaga) har miljöchefen möjligheten att delegera vidare till inspektör. Enligt delegationsordningen framgår vidare att i miljöchefens frånvaro överförs delegationen i sin helhet från miljöchef till miljöinspektör.

/- - -/

Mats Sjöberg kommenterade remissvaret.

Bedömning

I beslut den 30 januari 1998 anförde *JO Lavin* följande.

Jag tar till behandling först upp vad som framkommit om behörighet att meddela beslut och vissa därmed sammanhängande frågor.

I 6 kap. 33 § kommunallagen (1991:900), KL, föreskrivs att en nämnd får uppdra åt ett utskott, åt en ledamot eller ersättare eller åt en anställd hos kommunen att besluta på nämndens vägnar i ett visst ärende eller viss grupp av ärenden. Visserligen får beslutanderätten i ärenden som rör myndighetsutövning mot enskilda inte delegeras, om ärendena är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt (6 kap. 34 § 3. KL), men ärendena i det nu aktuella fallet kan knappast anses ha varit av sådan beskaffenhet.

Beslut som har fattats med stöd av ett sådant uppdrag som anges i 6 kap. 33 § KL skall enligt 6 kap. 35 § KL anmälas till nämnden. Nämnden bestämmer på vilket sätt anmälan skall ske. Något undantag från anmälningskyldigheten har inte medgetts.

Enligt 6 kap. 37 § KL får en nämnd besluta att en förvaltningschef, som erhållit delegation enligt 6 kap. 33 § KL, ges rätt att vidaredelegera beslutanderätten till en annan anställd inom kommunen. Ett beslut som fattats med stöd av vidaredelegation skall anmälas till förvaltningschefen. Någon lagstadgad skyldighet för delegaten eller förvaltningschefen att vidareanmäla beslutet till nämnden föreligger inte, men nämnden bör naturligtvis kunna besluta att så skall ske. Jag anser att beslut som fattats med stöd av vidaredelegation över huvud taget skall anmälas till nämnden; endast härigenom får systemet med delegationsbeslut sammanhang och konsekvens.

Förfarandet med anmälan till nämnden är betydelsefullt ur flera aspekter. Genom att delegationsbesluten anmäls får exempelvis nämndens ledamöter information om den verksamhet för vilken nämnden har det övergripande ansvaret. En följd av att sådana beslut inte anmäls kan bli att nämnden förlorar en del av kontrollen över verksamheten.

En annan viktig aspekt är kommuninvånarnas möjlighet till insyn i den kommunala beslutsprocessen. Vid nämndens sammanträden skall föras protokoll, innehållande bl.a. redovisning över vilka ärenden som handlagts. Protokollen skall justeras, och justeringen skall tillkännages på kommunens anslagstavla. Av tillkännagivandet skall framgå var protokollet finns tillgängligt samt vilken dag det har anslagits. Om ett beslut kan överklagas genom anförande av kommunalbesvär, har det dessutom stor betydelse att protokollen och därmed även de anmälda delegationsbesluten tillkännages på detta sätt.

Det kan tilläggas att anmälningsplikten enligt 6 kap. 35 § KL föreligger oavsett om ett delegationsbeslut är överklagbart eller inte, likaså oavsett om beslutet kan överklagas medelst förvaltnings- eller kommunalbesvär. Alla delegationsbeslut skall således anmälas.

De ifrågavarande besluten har, enligt vad utredningen visar, fattats med stöd av vidaredelegation eller direkt delegation i miljöchefens frånvaro. Några brister avseende delegationsrätten och den därmed sammanhängande formella behörigheten att fatta beslut på nämndens vägnar har inte framkommit. Jag vill emellertid framhålla, att förvaltningschefens beslut om vidaredelegation bl.a. av kontrollskäl måste ske skriftligt. Eftersom nämnden har framhållit, att [ifrågavarande delegationsbeslut] skall anmälas till

nämnden, och den brist i detta avseende som förelegat nu har avhjälppts, gör jag inget ytterligare uttalande i denna fråga. 1998/99:JO1

Jag vill när det gäller beslutet den 8 mars 1996 framhålla följande.

Beslutet hade följande innehåll: "Miljönämnden beslutar, med hänvisning till hälsoskyddslagen § 3 och med stöd av § 14 samma lag att: om lägenheterna i källaren ska användas till bostadsändamål ska de åtgärder vidtas som fordras för att risken för sanitär olägenhet elimineras. Åtgärderna skall utföras snarast, dock senast 1996-10-01". Av protokollet i övrigt framgår att miljöförvaltningen ansåg att ventilationen i lägenheterna "verkade --- bristfälliga". Vidare förelåg höga halter av fukt, beskrivna som uppgående till mellan 100 och 140 "enheter". Vilket slags enheter det rörde sig om eller hur många "enheter" som skulle anses godtagbara angavs ej. I en lägenhet förekom också mögel.

Beslutet är uppenbarligen avsett att innehålla sådana råd och anvisningar som i allmänhet bör föregå formliga förelägganden eller förbud enligt 18 § hälsoskyddslagen. Av beslutet kan utläsas att miljö- och hälsoskyddsnämnden i fallet ansett att sanitär olägenhet riskerades och att erforderliga åtgärder borde vidtas. Vilka dessa åtgärder närmare bestämt var angavs däremot inte.

Nämnden har genom sitt beslut överlåtit på Mats Sjöberg att välja de rätta åtgärderna. Härigenom har nämnden undvikit att ta ställning till den väsentligaste frågan i ärendet. För mig framstår det som anmärkningsvärt att nämnden såsom sakkunnig på området avstår från att precisera vilka åtgärder som borde vidtas. Den skyldighet att ge råd och anvisningar som åvilar nämnden innefattar naturligtvis bl.a. angivandet av erforderliga konkreta åtgärder för att undanröja konstaterade olägenheter. Om en nämnd ser som sin uppgift att endast fastställa om sanitär olägenhet föreligger eller riskeras, kan man komma att försätta enskilda i helt omöjliga situationer. Den enskilde kan nödgas vidta den ena kostsamma åtgärden efter den andra utan att erhålla nämndens godkännande. Jfr Lavin, Offentlighetsligt vite I, 1978, s. 87 ff.

Vidare skall den enskilde genom att följa de råd och anvisningar som avses i 18 § hälsoskyddslagen kunna undvika att bli föremål för ett föreläggande eller ett förbud, vilket kan komma att vara försett med viteshot. Råden och anvisningarna kommer härigenom att utgöra ett försteg till föreläggandet eller förbudet och bör därför ge den enskilde en viss föreställning om vad ett betungande beslut kan komma att innehålla. Det är också viktigt från nämndens synpunkt att formulera råden och anvisningarna på ett sådant sätt att den enskildes eventuella tredska går att fastställa, liksom hans inställning i övrigt till föreskrifterna ifråga.

Med anledning av det anförda kan konstateras att beslutet med de ifrågavarande råden och anvisningarna getts en formulering som inte kan accepteras i ett egentligt föreläggande. I rättspraxis anses nämligen sådana abstrakta termer och uttryck, som begagnas i en författningstext, tjäna till föga ledning för adressaten. Regeringsrätten brukar således underkänna förelägganden, vilka blott återgett innehållet i författningstexten. Detta har skett i just sådana fall, där föreläggandet inneburit att adressaten skall tillse att sanitär olägenhet inte uppkommer. Se Lavin a.a. s. 85.

Från rättssäkerhetssynpunkt är det viktigt att en adressat klart vet vad han har att göra för att undgå ett vitesföreläggande (såsom i det aktuella fallet) eller utdömandet av förelagt vite eller annan påföljd. En annan sak är att den åtgärd som han ansetts skola vidta senare kan komma att visa sig inte uppnå åsyftat resultat. I så fall kan det bli nödvändigt med nya råd och anvisningar eller ett nytt föreläggande. Vad som är viktigt är dock att adressaten i varje särskilt fall exakt vet vilka åtgärder han har att vidta. Självfallet ankommer det på nämnden att tillse att föreskrivna åtgärder redan från början är tillräckligt effektiva så att nya råd och anvisningar eller nya förelägganden i allmänhet inte skall behöva utfärdas.

Som framgår av det ovan sagda ställer jag mig kritisk till att miljönämnden underlät att i sina råd och anvisningar ange vilka åtgärder som förväntades bli vidtagna av Mats Sjöberg.

Utbildnings- och kultursektorn

1998/99:JO1

Kritik mot en skolledning för brister i handläggningen av ett elevvårdsärende; bl.a. fråga om anpassad studiegång

(Dnr 3053-1996)

Anmälan

Åsa Palm inkom den 14 augusti 1996 med en anmälan till JO mot tjänstemän vid Sörbyskolan och skolförvaltningen i Gävle kommun.

Åsa Palm redogjorde för en händelse som ägt rum på Sörbyskolan den 24 augusti 1995 då hennes son Johan, som då gick i årskurs nio, hamnat i bråk med vaktmästaren Sören Egerfäldt. Hon redogjorde även för hur skolan hanterat denna händelse och vilka åtgärder som skolan vidtagit. I huvudsak följande anfördes.

Bråket fick till följd att Johan polisanmälde Sören Egerfäldt och rektorn anmälde Johan till polisen. Rektorn meddelade Åsa Palm att Johan inte fick komma till skolan under en tid eftersom han hade haft en kniv med sig i skolan. Rektorn var inte intresserad av att höra Johans version av vad som hänt i samband med bråket eller att i övrigt diskutera händelsen. Några dagar efter bråket hölls ett möte där Åsa Palm, Johan, rektorn och skolans syo-konsulent var närvarande. Mötet resulterade i att Johan skulle få anpassad studiegång under två och en halv vecka. I klartext betydde det att Johan skulle stängas av från skolan och få en praoplats i stället. Den sammanlagda avstängningen från skolan blev i slutändan tre och en halv vecka. Mot vaktmästaren vidtogs inga åtgärder. Efter två och en halv vecka hölls en elevvårdskonferens där Åsa Palm, Johan, rektorn, skolområdeschefen Britt Åberg, Johans klassföreståndare och syo-konsulenten deltog. Britt Åberg föreslog att Johan skulle byta skola vilket både Johan och Åsa Palm ansåg som helt otänkbart. Skolledningen hade inte någon lösning på hur Johan skulle ta igen den undervisning han missat under avstängningen. Att han kommit efter togs ingen hänsyn till vilket fick till följd att skolarbetet blev oerhört arbetsamt och psykiskt påfrestande för honom. Efter återkomsten till skolan trakasserades han av en lärare. Åsa Palm och Johan föreslog ett möte med vaktmästaren för att kunna lösa det som hänt på ett enkelt sätt. Något initiativ från skolledningen att sammanföra Johan och vaktmästaren togs aldrig.

Åsa Palm försökte diskutera händelsen med skoldirektören Svante Bertilsson. I oktober 1995 skrev hon ett brev till honom och redogjorde för vad som hänt samt hur skolledningen hanterat frågan. Något svar på brevet fick hon aldrig. I april 1996 hade hon, Johan och ytterligare en elev från skolan ett möte med Svante Bertilsson. Svante Bertilsson lovade då att ta upp frågan med skolans ledning och därefter höra av sig till Åsa Palm. Vid tiden för anmälan till JO hade han ännu inte hört av sig.

Åsa Palm anser att det bemötande hon och Johan fått av såväl skolledningen som skoldirektören varit kränkande. Johan har blivit totalt tillintetgjord och förnedrad vid mötena med skolledningen. Skolledningen

har tagit parti för vaktmästaren, och osanna uppgifter har spridits om Johan och om vad som hänt. Åsa Palm har även klagat på att Johan trots löfte inte fick något slutbetyg i slöjd.

Åsa Palm kompletterade och förtydligade härefter vissa delar av sin anmälan. Hon anförde bl.a. att det brev hon skickat till Svante Bertilsson i oktober 1995 skickats vidare av honom till Britt Åberg. Något svar har hon inte fått. Däremot preliminärbokades ett möte med Britt Åberg och Svante Bertilsson. Åsa Palm kunde inte gå på mötet och det avbokades därför av henne.

Gävle tingsrätt dömde den 4 oktober 1995 Johan för olaga hot mot vaktmästaren. I domen anförde tingsrätten att vaktmästaren vid konfrontationen inte hade haft rätt att gripa och hålla fast Johan, som tvärtom i stället hade haft rätt att gå sin väg. När vaktmästaren ändå gjorde det orsakades Johan smärta och ömhet.

Utredning

Utredning och yttrande inhämtades från Grundskolenämnden i Gävle kommun. Av remissvaret skulle framgå bl.a. de överväganden som låg till grund för beslutet om anpassad studiegång. Beslutet och protokollet från den elevvårdskonferens som föregått beslutet skulle bifogas remissvaret.

Nämnden överlämnade ett yttrande upprättat av skolområdeschefen Britt Åberg och grundskolenämndens ordförande Tommy Berger. Som handläggare av ärendet angavs Britt Åberg. Följande anfördes:

Händelsen inträffade den 24 augusti 1995. Dagen efter blev jag informerad om vad som hänt. Polisanmälan hade redan gjorts. Stämningen var mycket upprörd på skolan. Beslut om anpassad studiegång (se protokoll) fattades med bakgrund av den rådande situationen på skolan. Det bedömdes vara svårt att under tiden närmast efter händelsen åstadkomma en bra utbildningssituation för eleven. SYO-konsulenten gavs i uppdrag att i samråd med elev och förälder ordna en lämplig anpassad studiegång och att uppföljande hålla kontakt med elev och förälder.

Beslöts att elevvårdskonferens skulle hållas den 13 september klockan 15.00 hos skolområdeschefen med särskilt kallade personer (se protokoll). Konferensens huvudpunkt var hur eleven mådde och hans fortsatta skolgång. Eleven talade själv om att han inte mådde bra och inte ville gå till skolan och just då inte till sin egen skola. Vi diskuterade då hans fortsatta skolgång och vikten av att gå åk 9 och att möjligheten fanns att gå på annan skola om han inte kunde tänka sig komma tillbaka. Elevens förälder ville dock att han omedelbart skulle få gå tillbaka till Sörby och på så vis få en viss upprättelse. Skolan medverkade till detta och följande bestämdes:

- * Den 15 september skulle eleven träffa kurator - vilket skedde.
- * Den 18 september skulle vaktmästaren, eleven och en lärare han hade förtroende för träffas. Detta skedde.
- * Den 20 september var eleven tillbaka i sin klass.

Den 2 oktober hade kurator uppföljande samtal med eleven där han själv uttryckte att allt hade gått bra och kändes bra.

Informella samtal med ledning, kurator, SYO-konsulent och övrig personal hölls därefter och den allmänna meningen var att allt gått bra, att eleven verkade må bra och att ingenting av de som benämns mobbning, trakasserier eller annat förekommit. 1998/99:JO1

Jag bedömde på dessa grunder att situationen var tillfredsställande för eleven och att han inte förlorat någon tid i skolan för att inte kunna erhålla betyg i alla ämnen.

Beträffande vad som anförts om det obesvarade brevet anförde Britt Åberg följande:

Det brev som omtalas och som skulle skickats vidare till mig har aldrig varit i min hand. Brevet var ställt till skoldirektören och sändes aldrig till mig som handläggare. Jag kände inte till brevets innehåll. Enligt skoldirektören hade brevet under olyckliga omständigheter hamnat i fel akt hos honom. Skoldirektören hade samtal med Åsa Palm per telefon 31 jan. -96. Han träffade även mamman och eleven i maj månad i ett annat möte där mamman begärde omedelbart avsked av en lärare men där diskussionen istället kom att handla om ärendet kring eleven.

Till remissvaret fogades bl.a. följande protokoll:

Protokoll den 29 augusti 1995. Konferens den 25 augusti 1995 ”inför anpassad studiegång”. Protokollet har följande lydelse:

1. Händelsen med vaktmästaren inträffade to 24/8.
Handgemäng, knivhot och följande polisanmälan.
2. Undertecknad kontaktade förälder Åsa Palm to 24/8 på kvällen. Bestämde att Johan stannar hemma fre 25/8 i avvaktan på beslut om anpassad studiegång.
3. Samtal med skolområdeschef Britt Åberg om vaktmästarens och elevens situation. Bedömdes att anpassad studiegång är en lämplig åtgärd.
4. Samtal med ledamöter av elevvårdskonferensen SYO-konsulent Birgitta Levander och klassföreståndare Marianne Rörby om anpassad studiegång. Ingen erinran framfördes.
5. Beslut om anpassad studiegång.
SYO-konsulent Birgitta Levander får i uppdrag att i samråd med eleven ordna anpassad studiegång och att uppföljande hålla kontakt med elev och förälder.

Hans Hultin

Rektor

Justeras:

Birgitta Levander

Åsa Palm bemötte remissvaret.

JO Lavin anförde i beslut den 2 oktober 1997 bl.a. följande.

Bedömning

1998/99:JO1

Händelsen den 24 augusti 1995 när Johan och skolvaktmästaren kom i bråk har utretts av polis- och åklagarmyndigheter, och Johan har av tingsrätten fällts till ansvar för olaga hot. Vad Åsa Palm i sin anmälan anför om omständigheterna vid själva bråket föranleder därför ingen kommentar av mig.

Dagen efter bråket beslutades om anpassad studiegång för Johan. Vid denna tidpunkt var bestämmelsen i 5 kap. 21 § grundskoleförordningen (1988:655) om anpassad studiegång tillämplig för bl.a. elever i årskurs 9 (se punkten 4 i övergångsbestämmelserna till grundskoleförordningen, 1994:1194). Bestämmelsen hade följande lydelse:

Om en elev inte kan få utbildning som i rimlig grad är anpassad efter elevens intressen och förutsättningar, får styrelsen besluta att anpassad studiegång skall anordnas för eleven. Styrelsen ansvarar för att en elev med anpassad studiegång får en utbildning som så långt det är möjligt är likvärdig med övrig utbildning inom skolan. I läroplanen finns närmare föreskrifter om anpassad studiegång.

Motsvarande bestämmelse finns i 5 kap. 20 § grundskoleförordningen (1994:1194).

I den på motsvarande sätt gällande läroplanen för det obligatoriska skolväsendet, Lgr 80, anfördes bl.a. följande om anpassad studiegång (s. 55 f):

Skolan kan förmodligen inte helt lyckas forma en skolgång, som ger de bästa utvecklingsmöjligheterna för alla barn. Det finns därför en möjlighet att ytterligare anpassa undervisningen för vissa elever genom att frångå timplanen. För elever på högstadiet kan det i enstaka fall också bli fråga om att viss del av utbildningen fullgörs i arbetslivet. Innan skolan genom *anpassad studiegång* frångår timplanen, bör man alltid pröva om det inte är möjligt att inom ramen för utvidgade temastudier hjälpa elever till meningsfulla studieuppgifter.

Elev med anpassad studiegång skall under hela tiden beredas undervisning i vissa grundläggande färdigheter. Denna undervisning kan med fördel utökas i förhållande till timplanen. Beteckningen anpassad studiegång anger, att det skall röra sig om just en studiegång och inte enbart vara en placering på någon arbetsplats. Anpassad studiegång skall därför vara väl planerad. Eleven måste få omfattande hjälp av handledare och lärare. Om på högstadiet en del av utbildningen försiggår på en arbetsplats utanför skolan, skall eleven ha handledare på arbetsplatsen och stöd av skolans personal. - - -

Beslut om anpassad studiegång fattas av skolstyrelsen sedan den hört elevvårdskonferensen. - - - Skolstyrelsen har därför möjlighet att delegera beslutanderätten till rektor.

Saken har inte kommenterats i styrelsens yttrande, men jag utgår från att rektorn hade styrelsens delegation att fatta beslut om anpassad studiegång.

Av utredningen har inte framkommit att Johan skulle ha haft svårigheter i skolarbetet eller att han skulle ha saknat intresse eller förutsättningar för att kunna tillgodogöra sig undervisningen i årskurs 9. Som grund för beslutet om anpassad studiegång har i stället hänvisats till att stämningen på skolan efter Johans bråk med vaktmästaren varit mycket upprörd och att det bedömdes som svårt att under tiden närmast efter händelsen åstadkomma en bra utbildningssituation för Johan.

Anpassad studiegång är en stödåtgärd för elever som har svårigheter i skolarbetet och därför behöver särskild hjälp. Ett beslut om anpassad studiegång skall föregås av diskussioner om elevens problem. Vidare skall ett åtgärdsprogram upprättas av vilket det skall framgå vilka mål man vill uppnå och med vilka medel och metoder man skall arbeta för att nå målet. 1998/99:JO1

Någon godtagbar grund för beslut om anpassad studiegång för Johan har såvitt utredningen visar inte förelegat. Beslutet har i stället kommit att uppfattas som en avstängning från undervisningen och enligt Åsa Palm fått till följd att Johan kommit efter sina kamrater i studierna. Beslutet har således fått helt andra verkningar än vad som är avsikten med ett beslut om anpassad studiegång, där tanken ju är att elevens skolsituation genom själva den anpassade studiegången skall förändras till det bättre.

Beslutet brister även i det avseendet att innehållet i den anpassade studiegången inte har angetts. Innehållet i denna var i själva verket inte ens fastställt vid tidpunkten för beslutets meddelande, utan rektorn har överlåtit åt syo-konsulten att i samråd med eleven ordna den anpassade studiegången. En sådan beslutsordning är inte godtagbar.

Åsa Palm har klagat på att Johan inte fick något slutbetyg i slöjd, vilket delvis hade sin upprinnelse i att han förlorat sex lektioner under tiden för den ”anpassade studiegången”. I remissvaret har denna uppgift inte kommenterats. I stället anges att Britt Åberg bedömde att Johan ”inte förlorat någon tid i skolan för att inte kunna erhålla betyg i alla ämnen”. Hur hon nått fram till denna uppfattning redovisas inte, och inte heller hur frånvaron under sex lektioner faktiskt kom att påverka betyget. Inte heller kommenteras en uppgift av anmälaren att slutbetyget uteblev trots att Johan utfört ett specialarbete som utlovats leda till betyg. I stället skulle läraren ha ångrat sig.

I avsaknad av ett närmare bemötande från grundskolenämnden utgår jag från att anmälarens uppgifter är riktiga.

Det är givetvis oacceptabelt att en elev undanhålls ett betyg därför att han tvingats till en anpassad studiegång som i realiteten syftar till att få bort honom från skolan eller därför att en lärare frångår en överenskommelse om vad eleven skall göra för att ändå få ett betyg. Ansvar för vad som förekommit återfaller på skolledningen och ytterst på nämnden, vilken är ansvarig såväl för beslutet om anpassad studiegång som för ledningen av skolverksamheten i stort.

Vidare har Åsa Palm anfört att det brev hon skrivit till skoldirektören inte har besvarats. I förvaltningslagen (1986:223) finns bestämmelser om bl.a. myndigheternas serviceskyldighet. I 4 § föreskrivs att varje myndighet skall lämna upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp till enskilda i frågor som rör myndighetens verksamhetsområde. Hjälpen skall lämnas i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet. Frågor från enskilda skall besvaras så snart som möjligt. Åsa Palms brev, som bifogats anmälan hit, innehåller främst synpunkter på hur skolledningen hanterat bråket mellan Johan och vaktmästaren. Jag anser att skolledningen, särskilt mot bakgrund av att Åsa Palm fått besked att skrivelsen skulle komma att besvaras, borde ha försäkrat sig om att hon verkligen fick ett svar.

Jag vill dock understryka att, oavsett skyldigheten att besvara Åsa Palms skrivelse, så har det ålegat skolledningen att försöka reda ut den konflikt som uppstått mellan å ena sidan Johan och hans mor och å den andra skolan och dess personal. Av utredningen framgår att möten har hållits där Johan och representanter för skolan deltagit. Jag finner därför inte anledning att gå vidare i denna fråga bortsett från följande uttalande. Tingsrätten fann i sin dom beträffande Johan att vaktmästarens åtgärd att hålla fast Johan inte haft stöd i lagen och att den orsakat Johan smärta och ömhet. Trots detta vidtogs enligt anmälan inga åtgärder mot vaktmästaren. Denna del av anmälan har inte alls kommenterats av nämnden, och jag utgår även här från att anmälarens uppgifter är riktiga. Det är normalt inte JO:s sak att ta ställning till om en myndighet haft anledning att vidta åtgärder mot en befattningshavare som överträtt gällande regler. Jag finner inte skäl att göra avsteg från denna ordning här. Jag kan emellertid inte undgå att göra den reflektionen, att det förhållandet, att skolledningen nöjt sig med att sätta in åtgärder mot Johan men inte mot vaktmästaren, inte kan anses ha varit ägnat att öka Johans och Åsa Palms förtroende för skolan.

Vad som i övrigt anförts föranleder inget uttalande av mig.

Med den kritik som ligger i det sagda avslutar jag ärendet här.

Kritik mot skola och hälso- och sjukvården för underlåtenhet att fullgöra anmälningsskyldigheten enligt 71 § socialtjänstlagen beträffande en vid aktuell tidpunkt elvaårig flicka som genomgått abort. Även fråga om sekretess i förhållande till vårdnadshavaren.

(Dnr 182-1996 och 284-1996)

Bakgrund och anmälan

H. är en enligt personbevis nu 14-årig flicka av eritreanskt ursprung, född i Etiopien men numera svensk medborgare. Hon har gått i skola enligt normala regler. Från 1994 har problem uppstått i skolgången. Skolpsykologen Per Andersson gjorde den 21 mars 1994 en anmälan till socialtjänsten varvid han informerade om att det uppstått konflikter mellan H. och övriga elever i skolan. Innan dess hade ingen anmälan om oro för H. inkommit vare sig från skolan eller från H:s mor. I mars 1995 kontaktade mödravårdscentralen skolsköterskan angående H. Det uppdagades att H. var gravid. Hon önskade abort men ville inte att modern skulle få vetskap härom. Den 21 mars 1995 utfördes aborten. Skolsköterskan var närvarande. H. var vid denna tidpunkt 11 år. I september 1995 hade H. fortfarande problem i skolan. Skolsköterskan kontaktade socialförvaltningen så att H. skulle få hjälp med att komma hemifrån. Den 19 september 1995 placerades H. på ett behandlingshem. Hon var nu åter gravid och ännu en abort utfördes den 5 oktober 1995. Inte heller denna gång underrättades modern förrän efter det att ingreppet utförts. Modern fick då besked från personalen på behandlingshemmet.

Den 11 januari 1996 beslutade dåvarande Sociala distriktsnämnden i Vällingby-Hässelby att hos länsrätten ansöka om vård enligt 1 § andra stycket, 2 och 3 §§ lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU). Distriktsnämnden beslutade vidare att överlämna ärendet till JO för tillsyn i den del av ärendet som rörde skolans och hälso- och sjukvårdens handlande angående anmälnings- och uppgiftsskyldigheten enligt 71 § socialtjänstlagen (1980:620, SoL).

1998/99:JO1

Utredning

Utredning och yttrande infordrades från såväl Socialstyrelsen som Grundskolestyrelsen i Stockholms kommun. Grundskolestyrelsen hade att yttra sig över hur Loviselundsskolan i det aktuella ärendet hade tillämpat sin anmälnings- och uppgiftsskyldighet samt över vilka överväganden som legat bakom skolsköterskans bedömning att inte underrätta socialtjänsten om vad som förekommit i samband med kontakterna med Karolinska sjukhuset. Kopia av skolsköterskans journal rörande H. skulle bifogas remissvaret.

Grundskolestyrelsen anförde följande.

Utredning

Av tillgängliga journaluppgifter, vilka bifogas yttrandet, samt efter hörande av den aktuella skolsköterskan kan ärendets hantering beskrivas enligt följande.

De datum som nämns i promemorian stämmer ej vare sig med tillgängliga journaldata eller med skolsköterskans berättelse. Skolsköterskan har alltsedan vårterminen 1995 haft upprepade kontakter med H. senast januari 1996 och oftast på H:s eget initiativ. Enligt skolsköterskan har såväl H. som hennes mor tydligt uttalat sin tacksamhet för det stöd skolsköterskan varit under hela året.

Den första journalanteckningen, daterad 950308 föranleds av att mödravårdscentralen (MVC) kontaktar skolsköterskan. Orsaken är att H. själv sökt MVC och befunnits vara gravid. Den 9 mars besöker därför H. MVC tillsammans med skolsköterskan. MVC ordnar tid för abort på KS. I mellanliggande tid har skolsköterskan upprepade samtal med H. som enligt journalens och skolsköterskans utsago bestämt avvisar att mamma ska informeras. På H:s begäran följer skolsköterskan med till KS som stöd när undersökningen och aborten ska genomföras. Skolsköterskan träffar tillsammans med H. kuratorn på KS som framhåller att familjen ej skall informeras eftersom det är emot H:s önskan.

Vid denna tidpunkt har enligt skolsköterskan ingen kontakt mellan skolan och socialtjänsten förekommit utöver att H. har en stödperson, Christine, på den sociala serviceenheten. Den uppgivna anmälan 21 mars 1994 av Per Andersson, skolpsykolog, har skolsköterskan ingen kännedom om. Den ligger ett år före aborten och vid en tidpunkt då skolsköterskan ej haft en regelbunden kontakt med H.

Mötena med H. våren 1995 har enligt skolsköterskan syftat till att på alla sätt stödja flickan som uttryckligen känt stort förtroende för skolsköterskan. Enligt skolsköterskan är H. tidig i sin pubertetsutveckling. Den ev barnafadern är i stort sett jämnårig.

Anmälan till sociala distriktsnämnden görs slutligen 950915, föregånget av otaliga försök att få kontakt med socialtjänsten under augusti. Alla dessa telefonsamtal sker på skolans initiativ och först efter att ha "hotat" att sätta sig

hos socialtjänsten med flickan på fredagseftermiddagen den 15 tar socialtjänsten emot anmälan.

Första skolveckorna ht 95 visar eleven på flera sätt att hon mår dåligt. (Koncentrationssvårigheter, aggressionsutbrott, frånvaro, trötthet.) Efter samråd i elevvårdsteamet försöker skolsköterskan få kontakt med socialtjänsten. Den 15 september kommer eleven blodig till skolan p.g.a. försök att skära sig i handleden. Eleven uppger som orsak: konflikt med broder som nyligen kommit hem.

Eleven placeras på Bromstensgården för utredning och skolans kontakter sker fortsättningsvis med Bromstensgården. Skolan försöker upprätthålla skolgången med en viss jämkning trots elevens både fysiska och psykiska dåliga tillstånd.

Samarbetssvårigheter skola-utredningshem finns enligt skolsköterskan hela hösten. Mot flickans önskan berättar man på utredningshemmet för mamma om aborten våren 1995 och den nya aborten oktober 1995. Vid denna graviditet är skolsköterskan ej involverad då alla kontakter med sjukhuset sker via Bromstensgården. I möte med Bromstensgårdens personal och socialsekreteraren uttrycker skolsköterskan dock sin oro för H:s sexuella kontakter.

Efter mammans kännedom om aborterna söker hon upp skolsköterskan och enligt denna säger hon sig ha respekt och förståelse för att skolsköterskan, enligt H:s önskan, inget sagt. Under hela hösten 1995 har H. på eget initiativ kontakt med skolsköterskan.

Enligt skolöverläkaren är elevhälsovårdsjournalen förd i enlighet med patientjournalagens föreskrifter. Skolsköterskans handläggning av ärendet är i enlighet såväl med sekretesslagen som enligt de råd och föreskrifter som skolöverläkaren meddelat. Inte på någon punkt kan man finna att skolsköterskan enligt elevhälsovårdsjournal eller egen utsago brösttit i omdöme.

Huruvida anmälan till sociala distriktsnämnden skulle gjorts enligt 71 § socialtjänstlagen på grund av graviditet hos minderårig flicka är enligt skolöverläkarens bedömning antingen MVC:s eller Karolinska sjukhusets sak att avgöra.

Skolförvaltningens synpunkter

Av den gjorda utredningen framgår att skolan på ett korrekt sätt stött flickan i en svår situation. Skolans elevvårdare har enligt uppgift kontaktat socialtjänsten utan att få förståelse för problemen. Av utredningen framgår att skolans personal fått "skärpa tonen" innan socialförvaltningens tjänstemän tog emot anmälan.

Sociala distriktsnämnden bemötte remissvaret och anförde därvid i huvudsak följande.

Anmälan enligt 71 § socialtjänstlagen har ej inkommit till SD 15 varken från skola, MVC eller KS beträffande H:s tidiga sexuella relationer med äldre pojkar, innebärande att hon utsätter sin hälsa och utveckling för påtaglig risk.

Trots att socialtjänsten tillsatt familjebehandlare Daniel Hagos sedan 921018 och denne har hjälpt modern i kontakt med skolan sedan dess har inget framkommit om oro kring H. förrän under våren 1994 då man meddelade oro kring skolsituationen. Daniel kom då tillsammans med modern till flera skolmöten och modern närvarade i skolan med H. vilket förbättrade situationen i skolan enligt rektor och skolpsykolog. Annan oro förmedlades ej då.

Efter möte i november 1994 då det framkom att det fanns konflikter hemma tillsattes kontakt med Kristin Enmark, skolserviceenheten. Denna enhet hör till SD 15. Kontakten tillsattes för familjesamtal och behandling i öppen vård. Kristin har under tiden haft telefonkontakt med skolsköterskan vid ett flertal tillfällen kring H.

Trots att det funnits kontakt mellan skolans skolpsykolog och rektor, vilka tillhör elevvården, och handläggare på SD 15 sedan våren 1994 säger sig

skolsköterskan ej känna till detta enligt tjänsteutlåtande från Stockholms skolor 960411. 1998/99:JO1

Trots att modern haft kontakt med skolan och medverkat vid flertal skolmöten samt närvarat med H. i skolan har hon ej informerats om varken H:s graviditet eller abort under våren 1995. Modern får ej heller information av skolan om förändring i H:s skolgång under hösten 1995.

H:s mor har uttryckt sin vanmakt och känt sig förd bakom ljuset av skolans personal som har haft kontakt med H. under den aktuella tiden och inte berättat för henne att H. varit gravid och gjort abort. Således har hon inte heller haft möjlighet att stödja sin dotter under den svåra perioden. Efter att modern fått kännedom om aborterna söker hon upp skolsköterskan som, enligt modern, vägrar att lämna information p g a sin tystnadsplikt. Detta berättar modern om för handläggarna vid besök vilket också bekräftas av familjebehandlingaren Daniel Hagos samt den personal från Bromstengården som var med vid besöket i skolan. Enligt uttalande från skolsköterskan i tjänsteutlåtande från Stockholms skolor ska modern vid det nämnda besöket i stället ha uttryckt tacksamhet, respekt och förståelse för att skolsköterskan, enligt H:s önskan, inget sagt.

950915 inkom anmälan från Loviselundskolan att H. hade blivit slagen av sin bror och hade skurit sig själv i handleden samt inte ville bo kvar hemma. Utredarna åkte dit samma dag och träffade skolpsykologen, skolsköterskan samt H. Utredarna kontaktade då även H:s mor. Plats ordnades på utredningshem dit H. flyttade 950919 efter att ha fått bo hos sin kamrat enligt överenskommelse mellan modern och H. samt socialsekreterarna.

Enligt skolsköterskans uttalande ska hon ha sökt handläggarna under en längre tid för att göra anmälan om oro för H., vad som förorsakade oron då har ej framkommit. I den anmälan som gjordes till socialdistriktet 950915 framkom endast vad skolsköterskan fått veta samma dag av H. (se stycket ovan). Någon oro för H:s sexuella kontakter framfördes ej från skolsköterskan eller skolpsykologen.

Senare, efter att aborterna kommit till SD 15 kännedom, i möte med Bromstengårdens personal och deras utredare uttrycker skolsköterskan sin oro för H:s sexuella kontakter.

Då skolan är en myndighet vars verksamhet berör barn och ungdom är de enligt vår mening skyldiga enligt § 71 SoL att genast till socialnämnden anmäla om de i sin verksamhet får kännedom om något som kan innebära att socialnämnden behöver ingripa till den underåriges skydd.

Med hänsyn till H:s ringa ålder kan man inte heller hänvisa till sekretess gentemot föräldrarna. H. har inget eget ordnat liv, kan ej beskrivas som mogen person, hon visade svårigheter i relation både till vuxna och andra elever i skolan vilket föranlett stödinsatser både från skola och SD 15 samt var vid tillfället för graviditeten endast 11 ½ år gammal. Händelsen kan mot bakgrund av detta ej beskrivas som en tillfällig olyckshändelse.

Socialstyrelsen anförde i sitt remissvar bl.a. följande.

Utredning

1. Tidpunkt för första ingreppet som bakgrund till underlåtenhet att göra anmälan enligt 71 § SoL.

I anmälan uppges på flera ställen att första abortingreppet skulle ha skett våren 1994. Anmälan om underlåtenhet att anmäla misstanke om att H. redan år 1994 skulle fara illa grundar sig alltså på felaktiga uppgifter. Samtliga remissvar anger tidpunkten för denna första abort till den 21 mars 1995 och detta styrks också av journalhandlingar.

2. Omständigheter kring första ingreppet i mars 1995.

Utredningen har inte klart visat på vems initiativ denna abort kom till stånd. Händelseförloppet är följande. H. vände sig den 8 mars 1995 till MVC på grund av eventuell urinvägsinfektion. Det prov som i detta sammanhang togs visade att H. var gravid. MVC vände sig till skolsköterskan för att få en ny kontakt med H. i anledning av detta. Skolsköterskan gick därefter tillsammans med H. till MVC den 9 mars 1995. Tid ordnades för H. på abortmottagningen KS dit hon gick tillsammans med skolsköterskan den 15 mars. Tidsföljden i övrigt är oklar. Aborten utfördes den 21 mars. Enligt skolsköterskan har kuratorn på KS meddelat MVC att H:s mor inte skulle underrättas och också sagt till henne att familjen inte skulle underrättas.

Från KS framhåller man i sitt remissvar att H. "hade gott vuxenstöd genom sin skolsköterska, som också skulle fortsätta att hålla kontakt med henne". Man säger också att H. inte ville att hennes mamma skulle känna till aborten och att man på KS respekterade denna vilja. KS hävdar att H. blev omhändertagen enligt en mer än 20-årig praxis som bygger på tillämpning av SOSFS 1989:6 med allmänna råd om tillämpningen av abortlagen.

Kuratorn säger i sitt yttrande bl.a.:

Sammanfattningsvis framstod denna flicka trots sin låga ålder som mogen och adekvat i sin önskan om abort. Inga misstankar förelåg om sexuellt övergrepp. Vid besöken åtföljdes hon av vuxna stödpersoner. Det framgick klart att det förelåg motsättningar till modern och att hon riskerade att förskjutas av sin familj. Flickans oro uttrycktes i termer av självmordstankar.

Av remissvaren framgår alltså att samtliga bland hälso- och sjukvårdspersonalen uppfattat situationen som en "vanlig" tonårsgraviditet och handlat utifrån ett handlingsmönster anpassat till en situation där i regel den inblandade flickan är betydligt äldre än H. var.

3. Omständigheterna kring andra ingreppet oktober 1995.

Trots att H. vid detta ingrepp vistades på ett behandlingshem utfördes ingreppet utan att vårdnadshavaren vare sig underrättats eller givit sitt samtycke till det. Inte heller nu har man från abortmottagningens sida reagerat utan utfört ingreppet utan kontakt med vårdnadshavare.

Socialstyrelsens bedömning.

Av utredningen får anses klarlagt att det första ingreppet skett i mars 1995 och inte våren 1994, som uppges i socialutredningen.

Våren 1994 fanns knappast något som bort föranleda skolsköterskan att överväga anmälan enligt 71 § SoL. Hon visste ju dessutom att socialförvaltningen redan hade viss kontakt med H. via skolserviceenheten. Övrig i ärendet inblandad hälso- och sjukvårdspersonal hade vid denna tidpunkt inte träffat H.

Den situation som uppstod i mars 1995 är av helt annan art. H. hade vid denna tidpunkt ännu inte fyllt 12 år.

Enligt huvudregeln i föräldrabalkens 6 kap. 11 § skall vårdnadshavaren bestämman i frågor som rör barnet och barnets personliga angelägenheter. Vårdnadshavaren skall ta allt större hänsyn till barnets egna synpunkter i takt med att barnet blir äldre och mognare. Beroende på art av beslut ter det sig naturligt att barnet undan för undan får bestämma själv i enkla och vardagliga frågor. När det gäller större avgöranden kvarstår dock vårdnadshavarens bestämmanderätt.

Vård och behandling inom hälso- och sjukvården skall enligt 2 § hälso- och sjukvårdslagen bygga på respekt för patientens självbestämmanderätt och integritet och så långt det är möjligt utformas och genomförs i samråd med patienten. En bestämmelse med likartat innehåll finns i 2 § lagen om åligganden för hälso- och sjukvårdspersonal.

För den som är under 18 år skall samråd ske med vårdnadshavaren och denne skall i princip avgöra hur uppgifter om den unges sjukdom skall hanteras. Undantag från att underrätta vårdnadshavaren och samråda med denne kan ske med stöd av bestämmelserna i 14 kap. 4 § andra stycket sekretesslagen. Skäl för att inte kontakta vårdnadshavaren skall då vara att det kan antas att den underåriga skulle lida allvarligt men om vårdnadshavaren underrättades. Det finns inte belagt att man i det aktuella fallet sökt fastställa graden av men som skulle uppstå om modern underrättades. De skäl H. angivit har godtagits alltför lättvindigt särskilt mot bakgrund av att samlag med H. utgjorde ett brott.

1998/99:JO1

Om man finner skäl att anta att den unge skulle åsamkas allvarliga men om vårdnadshavaren underrättas, måste noga övervägas om inte 71 § socialtjänstlagen är tillämplig. Ju yngre flickan är desto större anledning att i en situation som den aktuella göra anmälan till socialförvaltningen.

KS hänvisar till Socialstyrelsens allmänna råd (SOSFS 1989:6) avsnitt 4:9 och en 20-årig praxis vid aborthandläggning. I det aktuella avsnittet sägs bl.a.:

”En kvinna som ännu inte uppnått myndig ålder och ansöker om abort bör anses ha sådan grad av rättslig handlingsförmåga att hon kan fatta beslut i abortfråga som gäller henne själv. De flesta tonåringar som söker abort har redan talat med sina föräldrar. — — — I fall där den unga flickan på inga villkor kan tänka sig att informera någon vuxen i sin omgivning, bör speciell omsorg ägnas henne så att hon får tillräckligt stöd.”

I råden nämns ingen åldersgräns nedåt. Formuleringarna får dock anses tyda på att flickan måste ha nått en sådan ålder att hon bedöms vara rättskapabel för att ingreppet skall kunna göras utan kontakt med vårdnadshavare. En 11-åring kan knappast anses vara rättskapabel på avsett sätt.

Det framgår tydligt att ingen av inblandad hälso- och sjukvårdspersonal tillräckligt uppmärksammat de svåra ställningstaganden som aktualiserades på grund av H:s låga ålder. Även om H. mycket emfatiskt motsatte sig kontakt med vårdnadshavaren framstår det som klandervärt att man inte ens försökt att övertyga henne om rimligheten och önskvärdheten av att ingreppet skulle ske med dennas medverkan och vetskap.

Interaktionen mellan de olika personerna tycks i detta fall ha lett till missförstånd om allvaret i den uppkomna situationen. På abortmottagningen har man uppfattat skolsköterskans roll som betydligt mer aktiv i förhållande till H. än den realiteten var. (Hon hade ju i själva verket endast kontakt med H. på dennas eget initiativ och hade ingen möjlighet att ha någon tillsyn över flickan.) Skolsköterskan i sin tur har uppenbarligen uppfattat att man på abortmottagningen visste vad som var rätt i den rådande situationen och har rättat sig efter det hon uppfattade som deras beslut.

Ingen tycks ha reflekterat över H:s utsatta position efter det att ingreppet utförts.

Det rör sig således om ömsesidiga missförstånd och om okunskap om gällande regler som lett till att H. under ett halvårs tid inte fått den uppmärksamhet och tillsyn som det inträffade borde givit upphov till. En bidragande orsak kan vara att Socialstyrelsen ännu inte haft möjlighet att komma ut med klarläggande riktlinjer i hithörande frågor.

Socialstyrelsen har för avsikt att fortsätta utredningen i och för överväganden huruvida felen får anses ha varit av sådan art att anmälan till Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd skall ske.

Det inträffade föranleder också en skyndsam översyn av styrelsens allmänna råd och föreskrifter rörande tillämpningen av abortlagen.

Sociala distriktsnämnden Vällingby-Hässelby kommenterade remissvaret.

Stf JO Norell Söderblom anförde i beslut den 24 september 1997 följande.

Den rättsliga regleringen

1998/99:JO1

Allmänt om anmälningsskyldigheten enligt 71 § SoL

I 71 § andra stycket socialtjänstlagen stadgas att myndigheter vars verksamhet berör barn och ungdom samt andra myndigheter inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten är skyldiga att genast till socialnämnden anmäla om de i sin verksamhet får kännedom om något som kan innebära att socialnämnden behöver ingripa till en underårigs skydd. Detta gäller även dem som är anställda hos sådana myndigheter samt läkare, lärare, sjuksköterskor och barnmorskor som inte har sådan anställning. Sådana myndigheter och befattningshavare är även skyldiga att lämna socialnämnden alla uppgifter som kan vara av betydelse för utredningen av en underårigs behov av skydd.

Bestämmelsen föreskriver en *skyldighet* att anmäla misstänkta missförhållanden till socialnämnden. Anmälningsskyldigheten förutsätter inte att det är klarlagt att socialnämnden behöver ingripa. Även uppgifter som är svårbedömda eller obestyrkta skall anmälas, om de tyder på att ett barn kan vara i behov av stöd eller hjälp från socialnämndens sida. Det räcker således med att det föreligger misstankar om något missförhållande för att anmälningsskyldighet skall inträda. Det ankommer därefter på socialnämnden att föranstalta om erforderlig utredning för att utröna om behov av åtgärder föreligger. Det förtjänar i detta sammanhang att med skärpa framhållas att socialtjänstlagen inte lämnar utrymme för resonemang av typen att det egentligen ankommer på någon annan myndighet att göra en viss anmälan till socialtjänsten. Anmälningsskyldigheten är absolut för varje myndighet för sig.

Sekretessen gentemot vårdnadshavare

I 14 kap. 4 § andra stycket sekretesslagen (1980:100) stadgas att sekretess för uppgift till skydd för en underårig även gäller i förhållande till vårdnadshavaren och inte får efterges av denne, om det kan antas att den underårige lider betydande men om uppgiften röjs för vårdnadshavaren. I förarbetena till bestämmelsen (prop. 1988/89:67 s. 35, särskilt s. 38) betonade föredragande statsrådet att det skall kunna antas att barnet tar allvarlig skada av att en uppgift lämnas till vårdnadshavaren. Att den unge finner det obehagligt eller tror att vårdnadshavaren kommer att vidta åtgärder som han motsätter sig men som inte kan anses medföra betydande men för honom är inte tillräckligt. Sekretessregeln tar sikte på de mest angelägna fallen där behov kan finnas att skydda barnet mot vårdnadshavaren, främst antingen därför att det är fråga om särskilt integritetskänsliga uppgifter eller därför att även andra uppgifter kan missbrukas av vårdnadshavaren på ett sätt som allvarligt skadar barnet.

Bedömning

1998/99:JO1

I ärendet aktualiseras både frågan om olika myndigheters skyldigheter att göra anmälan enligt 71 § SoL och deras möjligheter och skyldigheter att underrätta vårdnadshavare om känsliga uppgifter rörande minderåriga barn. Jag kommer i det följande att belysa frågorna utifrån respektive verksamhetsområde.

Handläggningen i skolan

Skolsköterskan har i mars 1995 fått kännedom om att H. var gravid. H. var då inte fyllda 12 år. Det har med beaktande av H:s ringa ålder förelegat sådana misstankar om missförhållanden i H:s levnadssituation att en anmälningsplikt till socialnämnden inträtt.

Skolpsykologen har gjort anmälan till socialnämnden rörande H. i mars 1994 och även i september 1995. Den omständigheten att H. redan var föremål för vissa insatser från socialnämndens sida innebar emellertid inte att skolsköterskans anmälningsplikt angående graviditeten bortfallit. Skolsköterskan har till yttermera visso uppgivit att hon inte känt till skolpsykologens anmälan i mars 1994. Även om hon hade känt till att H. var föremål för vissa insatser hade hon således ändå varit skyldig att göra anmälan angående graviditeten till socialnämnden. Inte heller kan, som ovan framhållits, skolsköterskan överlåta till hälso- och sjukvårdens myndigheter (i detta fall MVC och Karolinska sjukhuset) att göra anmälan till socialnämnden. Skolsköterskans underlåtenhet i detta avseende kan, även i beaktande av vad Socialstyrelsen anfört rörande de allmänna råden, inte undgå kritik.

Av remissvaret framkommer att skolan under augusti 1995 gjort flera försök att få kontakt med socialnämnden och "först efter att ha 'hotat' att sätta sig hos socialtjänsten med flickan på fredagseftermiddagen den 15 tar socialtjänsten emot anmälan".

Det är naturligtvis helt oacceptabelt om en anmälan fördröjs av det skälet att socialnämnden inte går att nå per telefon. Det finns inget krav på hur en anmälan skall utformas men JO har i tidigare beslut (se JO:s ämbetsberättelse 1992/93 s. 341, särskilt s. 383) anfört att normalt bör en anmälan enligt 71 § socialtjänstlagen vara skriftlig. Görs anmälan muntligt bör den snarast kompletteras med en skriftlig anmälan. Kravet på skriftlighet får anses motiverat med hänsyn till de ingripande åtgärder av socialnämnden som en anmälan kan föranleda.

Stadgandet i 71 § socialtjänstlagen föreskriver att anmälan skall göras genast. I förevarande fall skulle skolan, då det misslyckades att i augusti nå socialnämnden per telefon, omgående ha gjort en skriftlig anmälan. Nu kom anmälan att göras först den 15 september 1995. Ett sådant dröjsmål strider mot bestämmelsen om skyndsamhet och är följaktligen inte godtagbart.

Inte heller när denna anmälan gjordes underrättade skolan socialnämnden om H:s graviditet, något som givetvis borde ha skett.

Sociala distriktsnämnden har i sina påminnelser anfört att skolsköterskan hävdade att hon har tystnadsplikt gentemot H:s mor. Jag vill i anledning härav

framhålla att sekretess gentemot vårdnadshavaren endast föreligger om barnet skulle riskera att utsättas för allvarligt men om uppgiften röjdes. En sådan bedömning kan självfallet inte göras slentrianmässigt utan kräver ingående överväganden i det enskilda fallet, där utgångspunkten alltid måste vara vårdnadshavarens ansvar för barnet. Av vad som framkommit har sådana överväganden knappast gjorts här.

Utredningen här har inte visat att sådana särskilda omständigheter förelegat som motiverat sekretess för uppgifterna gentemot vårdnadshavaren.

Mot denna bakgrund uppstår frågan om det ålegat skolsköterskan att själv-
mant informera H:s mor om graviditeten och den planerade aborten.

Huvudregeln när det gäller förhållandet mellan en underårig och hans vårdnadshavare är enligt 6 kap. 11 § föräldrabalken att vårdnadshavaren har rätt och skyldighet att bestämma i frågor som rör barnets personliga angelägenheter. Vårdnadshavaren skall dock enligt stadgandet i takt med barnets stigande ålder och utveckling ta allt större hänsyn till barnets synpunkter och önskemål. När det gäller vård och behandling finns i hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) bestämmelser om att vård och behandling så långt det är möjligt skall utformas och genomföras i samråd med patienten. När det gäller små barn skall ett sådant samråd ske med vårdnadshavaren. När det gäller äldre barn kan det mot bakgrund av föräldrabalkens bestämmelse knappast antas att det föreligger en ovillkorlig skyldighet för hälso- och sjukvårdspersonalen att informera vårdnadshavaren i allt som rör den underårige patienten. Detta beror på vad frågan gäller och barnets mognadsgrad. I vissa frågor får äldre barn rätt att själva fatta beslut (jfr JO:s ämbetsberättelse 1992/93 s. 439, särskilt s. 441).

I detta ärende har H. vid drygt 11 års ålder blivit gravid och genomgått en abort. Det är självklart att ett barn i denna ålder inte har tillräcklig mognad för att själv överväga konsekvenserna av en abort. H:s vårdnadshavare borde därför ha informerats innan ingreppet gjordes. Skolsköterskan har inte utfört någon egentlig vård- eller behandlingsåtgärd avseende H. Av utredningen framkommer emellertid att hon har intagit en så aktiv roll att hon lämpligen borde ha underrättat H:s vårdnadshavare om graviditeten och det planerade ingreppet. Denna bedömning ligger också i linje med läroplanens riktlinjer angående en nära samverkan mellan skolans personal och elevernas vårdnadshavare. Frågan är dock av underordnad betydelse med hänsyn till att skolans åliggande i första hand varit att jämlikt 71 § socialtjänstlagen underrätta socialnämnden. Hade så skett hade frågan om informationen till vårdnadshavaren kunnat överlämnas till socialnämnden.

Handläggningen inom hälso- och sjukvården

Socialstyrelsen har i sitt yttrande hit redovisat sin syn på handläggningen. Jag har för egen del inget att tillägga i sak utan kan i allt väsentligt biträda den uppfattning Socialstyrelsen givit uttryck för. Jag finner det heller inte påkallat med någon vidare åtgärd för egen del med anledning av det inträffade utan låter den kritik jag tidigare uttalat mot handläggningen i skolan även omfatta hälso- och sjukvårdens underlåtenhet att göra en anmälan enligt 71 § SoL.

Avslutande synpunkter

1998/99:JO1

Abort på en 11-årig flicka får anses vara en utomordentligt ovanlig händelse i Sverige. Som Socialstyrelsen framhållit är det straffbart att ha sexuellt umgänge med barn under femton år (BrB 6 kap. 4 §). Bestämmelsen skall ses som ett skydd mot att barn utsetts för de risker som sexuellt umgänge kan medföra såväl fysiskt som psykiskt. Straffbarheten omfattar även helt frivilliga förbindelser.

Enligt abortlagen (1974:595) är det den gravida kvinnan själv som bestämmer om eventuell abort. Någon åldersgräns eller annan begränsning i denna bestämmanderätt anger inte lagen. Frånvaron av åldersregler kan dock inte anses innebära att myndigheterna får bortse från kvinnans ålder. Vägledning i frågan om underårigas bestämmanderätt i detta hänseende får i stället hämtas från annan lagstiftning angående ungas rättskapacitet.

Åldersgränser som reglerar barn och ungdomars ställning finns på en rad områden. Det kan finnas anledning att peka på några sådana gränser som lagstiftaren infört, antingen för att den unge inte uppnått tillräcklig mognad för att ta ställning till en viss fråga eller för att utgöra ett skydd med hänsyn till den unges särskilda behov eller utsatthet. Som exempel härpå kan nämnas att samtycke till adoption inte behöver inhämtas från barn under tolv år (4 kap. 5 § FB). Inom socialtjänstlagstiftningen gäller på olika områden en åldersgräns på 15 år. För val av kontaktperson gäller att sådan får utses endast om barnets vårdnadshavare begärt eller medgivit det när det gäller barn under 15 år och för barn som fyllt 15 år endast om barnet självt begärt eller samtyckt därtill (10 § SoL). För frivilliga insatser enligt SoL krävs samtycke från barn som fyllt 15 år (1 § andra stycket LVU). Barn som fyllt 15 år har också rätt att själva föra sin talan i LVU-mål (36 § LVU). Jag vill slutligen peka på en bestämmelse i 27 § socialtjänstförordningen (1981:750) enligt vilken läkare skyndsamt skall yttra sig beträffande vissa åtgärder som vidtas beträffande intagen på hem för särskild tillsyn och som är under 15 år. Bestämmelserna visar att lagstiftaren ansett att barn som ej uppnått den i respektive fall föreskrivna åldern allmänt sett inte har nått en sådan mognad att deras uppfattning skall tillmätas någon betydelse när ärendet avgörs.

Den praxis kring ungdomsaborter som utvecklats genom åren har av naturliga skäl främst tagit sikte på flickor i åldern kring 15 år och uppåt. Det finns anledning anta att inblandade myndigheter och enskilda tjänstemän handlagt detta ärende enligt samma praxis. Det synsätt som kommit att gälla beträffande dessa äldre flickors självständighet i förhållande till vårdnadshavare har härigenom tillämpats på den betydligt yngre H. Det skydd lagstiftaren avsett skall gälla för ett elvaårigt barn har härigenom kommit att sättas ur spel med bl.a. till följd att vårdnadshavaren förhindrats utöva sina i föräldrabalken föreskrivna rättigheter och skyldigheter.

Det får enligt min mening anses helt uteslutet att regler i abortlagen om kvinnans självbestämmanderätt i abortfrågor skulle vara tillämplig på flickor i den åldern som H. var. Jag delar också i övrigt den uppfattning Socialstyrelsen här redovisat. Socialstyrelsen har i sitt yttrande hit förklarat att man skall utreda ansvarsfrågan vidare och att man skyndsamt skall se över de allmänna råden på området. Jag förutsätter att de allmänna råden kommer att

innehålla ett klagörande i enlighet med vad Socialstyrelsen här uttalat. 1998/99:JO1
Ytterligare åtgärder från min sida är därför inte påkallade. Jag överlämnar en kopia av beslutet till Socialdepartementet och Skolverket för kännedom.

Handläggning av ett ärende rörande disputation för doktors-examen; fråga bl.a. om handledares närvarorätt vid betygs-nämndssammanträde

(Dnr 468-1997)

Bakgrund

Den 15 december 1995 beslutade betygsnämnden att ge en av M.L.S. vid en disputation framlagd doktorsavhandling inom ämnesområdet konstvetenskap vid Lunds universitet betyget underkänd. Professor em. Sven Sandström, som var handledare för M.L.S., tillskrev den 2 januari 1996 Historisk-filosofiska fakultetsrådet vid samma universitet och ifrågasatte handläggningen av ärendet och betygssättningen av avhandlingen. Fakultetsrådet beslutade den 15 februari 1996, efter hörande av betygsnämnden, att det inte fanns skäl att vidta någon åtgärd i ärendet. I en skrivelse till Styrelsen för Lunds universitet daterad den 7 mars 1996 begärde Sven Sandström att styrelsen skulle ogiltigförklara M.L.S. betyg. Rektors kansli överlämnade skrivelsen till kansliet för humaniora och teologi som i sin tur sände skrivelsen till Historisk-filosofiska fakultetsrådet. Fakultetsrådet beslutade den 23 maj 1996 att vidhålla sitt tidigare beslut.

Anmälan

I en anmälan till JO riktade Sven Sandström kritik i olika avseenden mot Lunds universitet angående handläggningen av ärendet rörande M.L.S. avläggande av doktorexamen. Han framförde bl.a. att betygsnämnden för den ifrågavarande doktorsavhandlingen varit felaktigt sammansatt och att betygsnämnden den 15 december 1995 felaktigt avvisat honom jämte opponenter från nämndens överläggningar efter disputationen. Han hade vidare synpunkter på universitetets hantering av hans skrivelse den 7 mars 1996.

Utredning

Anmälan remitterades till Rektor vid Lunds universitet för utredning och yttrande såvitt avsåg handledares närvarorätt vid betygsnämndssammanträde. Rektor anförde i sitt remissvar bl.a. följande.

Utredning

Med anledning av en skrivelse från Sven Sandström ang betygssättningen av M.L. S:s avhandling anförde historisk-filosofiska fakultetsrådet följande angående handledares närvarorätt vid betygsnämndssammanträde i beslut den 15 februari 1996.

Enligt fakultetsrådets uppfattning är andemeningen i högskoleförordningens bestämmelser om betygsnämndssammanträden att handledare och opponenter skall ges möjlighet att lämna de upplysningar och förklaringar som kan vara av vikt för betygsnämndens ställningstagande men däremot inte agera i själva betygssättningsdiskussionen. Praxis torde vara att handledare och opponenter är närvarande även vid betygsnämndens beslutsfattande. Fakultetsrådet anser dock att bestämmelsen rymmer möjligheten att handledare och opponenter lämnar sammanträdet inför beslutet. Vilket alternativ som väljs är en lämplighetsfråga som avgörs av resp betygsnämnd. Fakultetsrådet finner därför inget skäl att vidta någon åtgärd i ärendet.

1998/99:JO1

Sedan Sven Sandström klagat på fakultetsrådets beslut uttalade rådet vid sammanträde den 23 maj 1996 att det inte fann skäl att ändra sin tidigare redovisade ståndpunkt i fråga om handledares och opponenterens närvarorätt vid betygsnämndens sammanträde.

Uppgifter har inhämtats från övriga fakultetsnämnder om handledares närvaro vid betygsnämndssammanträden. Härvid har framkommit att handledaren regelmässigt är närvarande under hela sammanträdet. Inom det medicinska området har fakultetsstyrelsen utfärdat interna rekommendationer om att handledare *skall* närvara under hela sammanträdet.

Yttrande

I 9 kap 18 § högskoleförordningen stadgas att handledaren, om handledaren inte är ledamot, har rätt att vara närvarande vid sammanträden med betygsnämnden och att delta i överläggningarna men inte i besluten.

Enligt universitetets uppfattning innebär bestämmelsen att handledaren har rätt att vara närvarande vid hela sammanträdet med betygsnämnden och således under den del av sammanträdet då nämnden fattar beslut om betyget. Handledaren har dock enligt stadgandet inte rätt att delta i själva beslutet. Han kan frivilligt lämna sammanträdet när han önskar men han kan inte tvingas att lämna detta.

Sven Sandström kommenterade remissvaret. Med anledning av vad Sven Sandströms ånyo anförde i sin påminnelsekrift rörande universitetsstyrelsens hantering av hans överklagande av historisk-filosofiska fakultetsrådets beslut den 15 februari 1996 inhämtade JO från Styrelsen för Lunds universitet utredning och yttrande vad gällde frågan om styrelsens egen formella handläggning av Sven Sandströms skrivelse den 7 mars 1996.

I remissvar anförde rektor följande.

Sven Sandström har ifrågasatt hur hans skrivelse till styrelsen för Lunds universitet av den 7 mars 1996 handlagts inom universitet, dels med avseende på att skrivelsen låg utan diariet i mer än tio dagar, dels att den, utan behandling, hänsköts till historisk-filosofiska fakultetsrådet, den instans mot vars domslut han besvarade sig. Sandström ifrågasätter därvid beslutsförhållandena vid universitetet.

Utredning

Sandströms skrivelse är daterad den 7 mars 1996. Den är diariet vid kansliet för historisk-filosofiska fakulteten den 19 mars, dvs 10 arbetsdagar efter datering. Det har inte kunnat utrönas när och till vem skrivelsen ankommit.

Enligt 15 kap. 1 § sekretesslagen skall en allmän handling som kommit in till en myndighet registreras utan dröjsmål.

Det har inte kunnat utrönas i vilken mån Sandströms skrivelse legat oregistrerad hos myndigheten. Det kan dock inte uteslutas att den legat oregistrerad under några dagar.

I skrivelsen av den 7 mars 1996 har Sandström hemställt att universitetsstyrelsen ogiltigförklarar ett betyg avseende en underkänd doktorsavhandling, för vilken han varit handledare. Enligt 13 kap. högskoleförordningen kan ett sådant beslut inte överklagas. Betygsnämnds beslut kan dock omprövas under de förutsättningar som anges i 27 § förvaltningslagen. Omprövningen sker av den instans som fattat beslutet.

Med hänvisning till att fakultetsrådet vid historisk-filosofiska fakulteten utsett betygsnämnden för ifrågavarande disputation, har denna att handlägga Sandströms förnyade framställning i ärendet.

Någon möjlighet för styrelsen för Lunds universitet att ompröva betygsnämnds beslut föreligger således ej.

Ärendet har anmälts vid universitetsstyrelsens sammanträde 1997-09-30.

Sven Sandström yttrade sig över remissvaret.

Föredraganden har per telefon inhämtat vissa uppgifter från Högskoleverket och från Ht-(Humaniora-teologi) kansliet vid Lunds universitet samt vissa kompletterande upplysningar från akademiombudsmannen vid universitetet.

JO tog vidare del av vissa av universitetsförvaltningens handlingar i ärendet.

I beslut den 24 mars 1998 anförde *stf JO Ekberg* följande.

Bedömning

Allmänt

JO:s huvuduppgift är att granska att myndigheter och andra som står under JO:s tillsyn följer lagar och författningar i sin verksamhet. Syftet med denna granskning är i första hand att undersöka om myndigheterna handlat enligt de formella regler för förfarandet som gäller för dem. JO brukar inte överpröva sakliga överväganden i enskilda ärenden. JO kan inte ändra eller upphäva ett beslut som myndighet har fattat. Inte heller brukar JO ta ställning till om ett beslut är riktigt i sak. JO tar upp en sådan fråga till utredning bara, när ett beslut direkt strider mot lag eller förordning eller annars framstår som uppenbart felaktigt.

Betygsnämndens handläggning

Enligt 9 kap. 16 § högskoleförordningen (1993:100), HF, skall betyg för doktorsavhandling bestämmas av en betygsnämnd som utses särskilt för varje avhandling. Av 17 § framgår att antalet ledamöter i betygsnämnden – tre eller fem – skall bestämmas av fakultetsnämnden som också utser ledamöterna. Vilka vetenskaper ledamöterna skall representera anges inte. Däremot föreskrivs att minst en bör utses bland lärare inom annan fakultet eller vid en annan högskola. Några kompletterande föreskrifter, centrala eller lokala, om hur en betygsnämnd skall sammansättas finns inte. Detta innebär

att det har överlämnats till fakultetsnämnden att självständigt besluta i frågan vilka personer som skall ingå i betygsnämnden – låt vara att en av ledamöterna bör hämtas från en annan fakultet eller högskola. Det sistnämnda har beaktats i förevarande fall. Hur urvalet av ledamöterna i betygsnämnden i övrigt skett grundas på bedömningar som JO normalt inte uttalar sig om. Jag finner inte skäl att göra avsteg från den principen i detta ärende och lämnar därför klagomålen i den delen utan någon ytterligare kommentar. 1998/99:JO1

Enligt 18 § i samma kapitel har handledaren och fakultetsopponenten rätt att vara närvarande vid betygsnämndens sammanträden och delta i överläggningarna men inte i besluten. Denna bestämmelse måste ges samma innebörd här som inom förvaltningsrätten i övrigt, nämligen en rätt för handledaren och opponenten att närvara vid hela sammanträdet och att delta i nämndens alla överläggningar. Även om de inte får delta i själva beslutet, kan handledaren och opponenten således inte mot sin vilja avvisas från sammanträdet när nämnden övergår från överläggning till att fatta beslut. Som Rektor vid Lunds universitet angett i sitt remissyttrande kan handledaren däremot frivilligt lämna sammanträdet när han själv så önskar.

Jag vill i sammanhanget dock påpeka att ordföranden i en betygsnämnd ansvarar för ordningen vid nämndens sammanträden och därför torde ha möjlighet att från dess sammanträden avvisa den som genom sitt beteende eller sina yttranden omöjliggör eller försvårar sammanträdets genomförande.

Av handlingarna i ärendet framgår att Sven Sandström och opponenten vid det aktuella tillfället efter en viss tids överläggning i nämnden *ombetts* av ordföranden att lämna sammanträdet. Det har inte framkommit att nämndens ordförande skulle ha agerat på detta sätt för att upprätthålla ordningen vid sammanträdet. Utredningen ger inte heller vid handen att Sven Sandström och opponenten på eget initiativ avträtt från sammanträdet.

Som framgår av ovanstående har handledaren och opponenten en ovillkorlig rätt att närvara under *hela* sammanträdet med betygsnämnden. Denna närvarorätt är således inte avhängig någon oskriven förutsättning att handledaren eller opponenten skall stå till nämndens förfogande för att på begäran lämna kompletterande uppgifter till nämndens ledamöter. Betygsnämnden har därför inte haft någon rätt att ifrågasätta Sven Sandströms och opponentens närvaro under den avslutande delen av sammanträdet på sätt som skett.

Sven Sandström har också gjort gällande att det inte kan uteslutas att hans och opponentens utevaro kan ha haft betydelse för beslutet att underkänna avhandlingen. Av betygsnämndens yttrande den 19 januari 1996 till Historisk-filosofiska fakultetsrådet framgår att efter det att Sven Sandström och opponenten lämnat sammanträdet ”vidtog röstförklaringar och beslut med beslutsmotivering” vilket ”innebar en noggrann genomgång och granskning av argumenten för bedömningen av avhandlingen samt en rätt tidskrävande utformning av motiveringen för beslutet”. Detta yttrande synes närmast ge vid handen att de reella överläggningarna i nämnden hade avslutats. Betygsnämnden har i sitt yttrande också angett att ”även om handledare och opponent varit med under hela sammanträdet hade detta ej påverkat betygsnämndens beslut”. Jag finner inte skäl att ifrågasätta detta uttalande av nämnden och utgår därför från att Sven Sandströms och

opponentens utelämnande inte har haft betydelse för nämndens ställningstagande i betygsfrågan. 1998/99:JO1

Det inträffade ger emellertid anledning till kritik från min sida. Den aktuella rätten för handledare och opponent att närvara under betygsnämndssammanträdet och delta i dess överläggningar utgör en garanti för att betygsfrågan hanteras på ett sakligt och opartiskt sätt. Detta gäller i synnerhet då skäl kan finnas att ge avhandlingen betyget underkänd. Jag finner det anmärkningsvärt att en av universitetets betygsnämnder inte rätt kan tillämpa en grundläggande regel om formen för nämndssammanträdet. Jag förutsätter att universitetet med beaktande av vad som i förevarande fall har förekommit tillser att betygsnämnderna framöver blir uppmärksammade på vad som gäller om närvarorätt.

Universitetsstyrelsens handläggning

Enligt 15 kap. 1 § sekretesslagen (1980:100), SekrL, skall en handling, när den kommit in till eller upprättats hos en myndighet, registreras utan dröjsmål, om det inte är uppenbart att den är av ringa betydelse för myndighetens verksamhet. I fråga om allmänna handlingar, för vilka sekretess inte gäller, får dock registrering underlåtas om handlingarna hålls så ordnade att det utan svårighet kan fastställas om handling kommit in eller upprättats. SekrL ställer inte särskilt höga krav på hur registreringen skall ordnas utan ger myndigheterna en betydande frihet att ordna registreringen efter vad som är lämpligast för den enskilda myndigheten. Något krav på central registrering finns inte.

Syftet med den nämnda bestämmelsen i SekrL är att garantera allmänhetens rätt att få kännedom om allmänna handlingar. För att offentlighetsprincipen skall fungera på det sätt som är avsett i tryckfrihetsförordningen har det ansetts nödvändigt att myndigheterna håller sina handlingar registrerade eller i vart fall så ordnade att det går att konstatera vilka handlingar som finns.

Av utredningen i ärendet har framkommit att Sven Sandström i en skrivelse daterad den 7 mars 1996 och ställd till Styrelsen för Lunds universitet begärt ogiltigförklaring av M.L.S. betyg. Utredningen har inte till fullo kunnat klargöra när skrivelsen inkommit till och hur den hanterats av universitetet. Det mesta talar för att skrivelsen handlagts av rektors kansli som handhar universitetsstyrelsens diarium. I remissvaret har angetts att det inte kan uteslutas att skrivelsen legat oregistrerad under några dagar. Uppenbarligen har kansliet ansett att skrivelsen skulle handläggas av Historisk-filosofiska fakultetsrådet som ett omprövningsärende enligt förvaltningslagen (1986:223), varför Sven Sandströms skrivelse överlämnats till kansliet för humaniora-teologi där registrering skett den 19 mars 1996.

Den aktuella skrivelsen från Sven Sandström var ställd till universitetets styrelse. Enligt min mening har det därför ankommit på rektors kansli att omgående när skrivelsen inkommit dit registrera den såsom inkommen till styrelsen eller i vart fall sortera den i enlighet med undantagsregeln i 15 kap. 1 § SekrL. Som skrivelsen nu hanterats är det svårt att se att handlingen alls kommit in till styrelsen och i övrigt att få en klar bild av var handlingen

förvarats under åtskilliga dagar. Jag menar att detta inte står i överensstämmelse med vad SekrL föreskriver. 1998/99:JO1

Sven Sandströms skrivelse har av rektors kansli bedömts inte innehålla någon fråga för styrelsen och därför lämnats vidare till kansliet för humaniora-teologi för omprövning hos fakultetsrådet enligt förvaltningslagen. Rent allmänt bör påpekas att den enskilde inte kan styra på vilken nivå ett ärende skall handläggas hos en myndighet. Detta följer i stället av gällande författningar eller instruktion för myndigheten i fråga. Av 2 kap. 2 § HF framgår vilka uppgifter som universitetsstyrelsen har. Såvitt jag kan bedöma skulle styrelsen endast om Sven Sandströms framställan ansetts vara av ”principiell vikt” ha bort pröva denna (enligt dåvarande lydelse av 2 kap. 2 § första stycket punkten 7 HF). Huruvida framställan uppfyllde denna förutsättning är ytterst en bedömningsfråga. JO brukar som ovan nämnts inte överpröva myndigheters bedömningar i enskilda ärenden. Jag har inte funnit skäl att i ärendet frångå denna princip. Rektorskansliets åtgärd att vidare-sända Sven Sandströms skrivelse för prövning i annan ordning föranleder därför ingen kommentar från min sida.

Övrigt

Vad Sven Sandström har anfört i övrigt föranleder inget uttalande från min sida.

Med den kritik som uttalas ovan avslutas ärendet.

Initiativärende: Rektor vid en skola i Landskrona kommun har polisanmält en sjuårig elev

(Dnr 352-1998)

Initiativet

Av en artikel i Kvällsposten den 24 januari 1998 framgick att rektor vid en skola i Landskrona hade polisanmält en sjuårig elev. Under en lektion skulle eleven ha slagit och sparkat mot en lärare och därigenom ha orsakat en fraktur på lärarens tumme. Det angavs att rektors beslut att polisanmäla händelsen grundade sig på bestämmelserna i ett av kommunfullmäktige antaget reglemente.

Mot bakgrund av innehållet i artikeln beslutade JO (stf ombudsmannen Leif Ekberg) den 28 januari 1998 att inleda en utredning avseende rektors åtgärd att polisanmäla eleven.

Utredning

1998/99:JO1

Från Barn-, ungdoms- och utbildningsnämnden i Landskrona kommun (BUN) infordrades utredning och yttrande i frågan. Nämnden fogade till sitt remissvar ett yttrande av ifrågavarande rektor.

Av rektors yttrande framgick bl.a. att kommunfullmäktige under 1997 antog ett tillägg till nämndens reglemente, nämligen att brottslig verksamhet inom nämndens verksamhetsområde skall polisanmälas. Av yttrandet framgick vidare att nämndens arbetsutskott, med hänvisning till reglementet, tagit ställning för att en skriftlig polisanmälan skulle göras av rektor i det aktuella fallet.

Nämnden anförde i sitt eget yttrande bl.a. att kommunstyrelsens ordförande låtit förstå att han anser att reglementet kan behöva omarbetas för att inte uppfattas ultimativt. Något förslag till ändring hade dock inte förelagts kommunfullmäktige vid tidpunkten för remissvarets avlämnande.

Jag tog även del av utdrag ur BUN:s protokoll den 7 maj 1997, § 50, kommunstyrelsens i Landskrona kommun arbetsutskotts sammanträdesprotokoll den 5 maj 1997, Au § 130, och kommunstyrelsens i Landskrona kommun sammanträdesprotokoll den 14 maj 1997, Ks § 116, samt utdrag ur protokoll fört vid kommunfullmäktiges i Landskrona kommun sammanträde den 26 maj 1997, § 88. Av det sistnämnda protokollsutdraget framgick att kommunfullmäktige i Landskrona kommun antagit ett tillägg till reglementet för BUN med följande lydelse.

”Brottslig handling inom nämndens verksamhetsområde skall anmälas till polismyndigheten.”

Rektors polisanmälan till polismyndigheten i Landskrona den 22 januari 1998 innehöll bl.a. följande.

Eleven --- har under en lektion i skolan måndagen den 12 januari 1998 sparkat sin lärare --- att en fraktur uppstått.

Eleven ville inte utföra sina arbetsuppgifter utan sprang omkring och störde arbetet. Han uttalade att han skulle slå ihjäl läraren om hon tog i honom. Han slog och sparkade mot läraren, som när hon försökte skydda sig med händerna fick en fraktur på tummen.

Läraren är f n sjukskriven p.g.a. skadan.

Upplysningar inhämtades per telefon från Polismyndigheten i Landskrona.

I ett beslut den 23 juni 1998 anförde *JO André* följande.

Bedömning

Inledningsvis vill jag erinra om att ledamöter i beslutande kommunala församlingar, enligt 2 § tredje stycket punkt 6 lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän, inte står under JO:s tillsyn. Jag anför därför inga synpunkter på kommunfullmäktiges beslut vad avser det aktuella reglementet. Jag har begränsat granskningen i ärendet till att avse rektors åtgärd att göra en polisanmälan mot den sjuårige skoleleven.

Det kan först konstateras att det formellt inte finns något hinder mot att göra en polisanmälan i en situation som den nu aktuella. Grundtanken i svensk rätt är emellertid att ansvaret för att lämpliga åtgärder vidtas mot barn

och ungdom som begår brott i första hand vilar på socialtjänsten och inte på rättsväsendet. Detta gäller i synnerhet de yngre barnen. Vid bedömningen av om en polisanmälan ändå skall göras mot ett barn måste utgångspunkten vara att det aktuella brottet skall utredas av polis och åklagare. De rättsliga förutsättningarna för dessa myndigheter att utreda brott som begås av underåriga bör därför beaktas.

1998/99:JO1

Om det på grund av angivelse eller av annat skäl finns anledning att anta att ett brott som hör under allmänt åtal har förövats skall som huvudregel en förundersökning inledas (23 kap. 1 § rättegångsbalken, RB). Under förundersökningen skall bl.a. utredas vem som skäligen kan misstänkas för brottet och om det föreligger tillräckliga skäl för åtal mot honom (23 kap. 2 § RB). För brott som någon begått innan han fyllt 15 år får dock inte dömas till påföljd (1 kap. 6 § brottbalken). Om gärningsmannen är under 15 år skall det följaktligen inte ske någon förundersökning.

När det på grund av gärningsmannens ålder inte skall inledas en förundersökning kan en utredning om brottet ändå verkställas. Bestämmelser härom finns bl.a. i 31 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare, LUL. Enligt denna bestämmelse får en utredning rörande brottet inledas om någon kan misstänkas för att före femton års ålder ha begått brott samt 1) om en utredning kan antas ha betydelse för att avgöra behovet av socialtjänstens insatser med avseende på den unge, 2) om det behövs för att klarlägga om någon som fyllt femton år tagit del i brottet, 3) om det behövs för att efterforska gods som har åtkommit genom brottet, eller 4) om det annars är av särskild vikt att en utredning äger rum. Som en allmän begränsning gäller att om den unge inte fyllt tolv år får en utredning inledas endast om det finns *synnerliga skäl* (JO:s kursivering).

En motsvarande bestämmelse fanns tidigare i 13 § LUL. I lagförarbetena (prop. 1983/84:187 s.17) anförde departementschefen bl.a. följande.

De brott som i första hand bör föranleda utredning är enligt min mening överlagda brott mot person eller egendom och brott som vittnar om en hög grad av hänsynslöshet eller grov tanklöshet i fråga om andra människors liv, hälsa eller egendom liksom överhuvud taget brott som med hänsyn till sin karaktär gör det sannolikt att hjälpinsatser föreligger. Narkotikabrottslighet och brott som har samband med sådan brottslighet tillhör givetvis mycket ofta den kategorin. Genomgående bör man hålla i minnet att det i första hand är omsorgen om barnets bästa som bör beaktas vid ställningstagandet. Att märka är också att brottets svårhetsgrad bara är en av de omständigheter som socialnämnden har att beakta vid den helhetsbedömning av barnets situation som ligger till grund för nämndens överväganden angående eventuella särskilda hjälpinsatser.

När det gäller tolvårsgränsen uttalades i specialmotiveringen till bestämmelsen (a.a. s. 33 f.) följande.

Tolvårsgränsen innefattar en avvägning mellan utredningsintresset och hänsynen till barnet. Det är dessutom uppenbart att barnet måste ha uppnått en viss mognad för att en utredning överhuvudtaget skall framstå som meningsfull. Ju yngre barnet är, desto starkare skäl talar för att socialnämnden ombesörjer den utredning som kan behövas rörande barnet. Detta gäller framför allt om utredningen inte motiveras av något annat skäl än att den kan ha betydelse för socialnämnden.

Som tidigare framgått skall förundersökning inte inledas mot barn under 15 år och barn under 12 år torde inte annat än i sällsynta undantagsfall bli föremål för utredning enligt LUL. En polisanmälan mot ett yngre barn leder därför oftast inte till annat än att polismyndigheten omgående, med stöd av 3 § polislagen (1984:387), underrättar socialtjänsten om anmälan. Vad som nu har sagts innebär att skolan bör vara återhållsam med att göra polisanmälan mot barn i de yngsta elevgrupperna eftersom sådana anmälningar normalt inte kan bli föremål för någon utredning från polisens sida. Det bör understrykas att en sådan åtgärd som en polisanmälan inte skall användas som en form av sanktion mot barnet. För det fall skolan, eventuellt efter samråd med polisen, kan förutse att någon utredning inte kommer att ske bör man avstå från att göra polisanmälan. I stället bör i sådana fall i första hand skolan själv utreda vad som inträffat och vidta lämpliga åtgärder. Om skolledningen därvid anser att det finns skäl för socialnämnden att ingripa skall saken, med stöd av 71 § socialtjänstlagen (1980:620), även anmälas till nämnden.

Det skall självfallet aldrig accepteras att en skolelev – oavsett ålder – hotar och angriper en lärare på sätt som påstås ha skett i detta ärende. När sådant förekommer måste givetvis åtgärder vidtas. Mot bakgrund av vad som framkommit i ärendet och vad som ovan anförts kan dock ifrågasättas det lämpliga i att i detta fall göra en polisanmälan. En strikt tillämpning av det aktuella reglementet mot en så ung elev kan dessutom stå i strid med FN:s konvention om barnets rättigheter enligt vilken barnets bästa skall sättas i främsta rummet vid alla myndighetsåtgärder som rör barn (se artikel 3 punkt 1). Rektors agerande får dock ses i belysning av att BUN tagit ställning för att en polisanmälan skulle ske. Rektor har vid sitt ställningstagande också varit bunden av det reglemente som fullmäktige beslutat och vars ordalydelse i detta avseende är helt klar och lämnar föga utrymme för tolkning. Jag finner därför sammantaget inte skäl att kritisera rektors åtgärd.

Jag noterar i sammanhanget att inom kommunen har väckts frågan om en ändring av det aktuella reglementet.

Kyrkliga ärenden

1998/99:JO1

Kritik mot en kyrkogårdsnämnd för dess handläggning av ett överklagande

(Dnr 160-1997)

Bakgrund

I ett beslut den 22 augusti 1994 tog Länsstyrelsen i Stockholms län ställning till en begäran från Bo Ekstam om att länsstyrelsen enligt 9 kap. 2 § begravningslagen (1990:1144) skulle förelägga Stockholms kyrkogårdsförvaltning att utfärda ett gravbrev till denne (dnr 212-94-2796). Kyrkogårdsförvaltningen yttrade sig i ärendet och uppgav bl.a. att gravbrev hade utfärdats och sänts till Bo Ekstams bror, Gösta Ekstam, den 8 januari 1992. Länsstyrelsen uttalade i sin motivering att det av utredningen i ärendet framgick att kyrkogårdsförvaltningen den 8 januari 1992 hade registrerat Gösta Ekstam som ny gravrättsinnehavare och att gravbrevet hade sänts till honom samma dag. Länsstyrelsen fann därmed att förvaltningen hade fullgjort sin skyldighet – ”oavsett om innehållet i gravbrevet och registreringen kan anses vara riktigt” – i enlighet med begravningslagens intentioner och enligt 4 och 7 §§ begravningsförordningen (1990:1147). Länsstyrelsen beslutade att Bo Ekstams begäran om ett föreläggande därför inte kunde bifallas. Länsstyrelsen uttalade vidare att Bo Ekstams skrivelse också kunde uppfattas som ett överklagande av kyrkogårdsförvaltningens beslut att registrera och utfärda gravbrev endast för Gösta Ekstam. Av denna anledning överlämnade länsstyrelsen Bo Ekstams skrivelse till kyrkogårdsförvaltningen för prövning och handläggning enligt 23, 24 och 27 §§ förvaltningslagen (1986:223).

Enligt meddelad fullföljdshänvisning överklagade Bo Ekstam länsstyrelsens beslut hos regeringen. Regeringen meddelade beslut i överklagandeärendet den 6 april 1995 (dnr C94/2401/KY). I regeringens beslut finns antecknat bl.a. följande.

Av handlingarna i ärendet framgår att Bo Ekstam och hans bror Gösta Ekstam registrerades den 8 januari 1992 i gravregistret som innehavare av gravrätten efter fadern. På gravbrevet, som är ett originaldokument som tas in till kyrkogårdsförvaltningen vid förändring av innehavare, antecknades båda som gravrättsinnehavare. Därefter återsändes gravbrevet till Gösta Ekstam. Detta har kyrkogårdsförvaltningen meddelat Bo Ekstam i brev den 25 februari 1994.

Anmälan

Bo Ekstam anförde i en anmälan som kom in till JO den 13 januari 1997 bl.a. att han ännu inte hade hört något från kyrkogårdsförvaltningen.

Utredning

1998/99:JO1

Ärendet remitterades till Stockholms kyrkogårdsnämnd för yttrande. Yttrandet skulle avse handläggningen sedan Bo Ekstams skrivelse av länsstyrelsen hade överlämnats för prövning enligt förvaltningslagen.

Stockholms kyrkogårdsnämnd återopade som nämndens svar på remissen ett tjänsteutlåtande från kyrkogårdsförvaltningen. I utlåtandet anfördes följande.

BAKGRUND

/ - - - /

Ärendet kan sägas ha sin upprinnelse i en anmaning att anmäla ny gravrättsinnehavare som Stockholms kyrkogårdsförvaltning den 7 november 1991 riktade till dödsbodelägarna efter den avlidne Karl Gösta Ekstam. Denne var registrerad som gravrättsinnehavare av en grav på Hässelby begravningsplats. Den 3 januari 1992 inkom en ifylld blankett till förvaltningen, av vilken det framgick att de två dödsbodelägarna beslutat att utse både Gösta Ekstam och Bo Ekstam till innehavare av gravrätten. ”Vi ber kyrkogårdsförvaltningen anteckna oss som innehavare av gravrätten.” Kopia på denna anmälan bifogas (bil. 2).

Från begravningslagen kan noteras att en gravrätt bara får utövas av den som i gravboken är noterad som innehavare av gravrätten, att upplåtaren skall utfärda gravbrev som bevis på att gravrätten upplåtits samt att gravbrevet endast utgör ett bevis om gravrättsupplåtelsen och inte är bärare av rättigheten som sådan.

Den 8 januari 1992 antecknade förvaltningen Gösta och Bo Ekstam som nya gravrättsinnehavare i såväl gravboken som på det insända gamla gravbrevet. Samma dag lämnade förvaltningen in gravbrevet som rekommenderad försändelse på posten. Adressat var Gösta Ekstam, den äldre av bröderna och inskriven överst på anmälan.

Härigenom hade vi fullt ut avslutat ärendet helt i enlighet med bröderna Ekstams framställning två arbetsdagar efter att anmälan inkommit.

/ - - - /

UTLÅTANDE

/ - - - /

Länsstyrelsen fann att skäl saknades att förelägga kyrkogårdsförvaltningen att fullgöra sin skyldighet och att Bo Ekstams begäran inte kunna bifallas. De tillade dock att Ekstams skrivelse också kunde uppfattas som ett överklagande av kyrkogårdsförvaltningens beslut att registrera och utfärda gravbrev endast för Gösta Ekstam.

Detta var ju inte fallet och det hade också framgått av vårt yttrande till länsstyrelsen, som låg till grund för deras beslut, att vi redan 1992 antecknat båda bröderna som gravrättsinnehavare såväl i gravboken som på det gamla återsända gravbrevet.

Omprövning och överklagande enligt angivna paragrafer i förvaltningslagen avser dels beslut som går den överklagande emot, dels skyldigheten att ompröva beslut som är uppenbart oriktiga. I detta fall, där besluten var helt i enlighet med inlämnad ansökan, fann vi naturligtvis inte någon grund för att ompröva. Vi såg detta som ett rent kommunikationsproblem – mellan bröderna framförallt och kanske i viss mån mellan Bo Ekstam och förvaltningen. Det fanns därför inte heller något skäl att låta den andra parten

ytra sig – åtgärden måste bedömas som obehövlig. I brevet till Bo Ekstam 25 februari 1994 sökte vi informera honom om vår expediering av ärendet. 1998/99:JO1

Vi förutsatte att brevet klargjorde läget för honom, att vi inte gått honom emot i något beslut och att han var välkommen att kontakta oss om det nu gällde ett gravbrev som saknades.

Ekstam har dock inte återkommit till oss utan nästa steg var ett överklagande till regeringen som 1995-04-06 avslog detta sedan civildepartementet funnit att förvaltningen ju dels antecknat båda bröderna som innehavare, dels återsänt det gamla originaldokumentet i uppdaterat skick.

Eftersom vi inget hört från Ekstam sedan 1992-02-03, ej heller efter vårt brev 1994-02-25, så har vi utgått från att informationen nått fram, sakläget gått hem och originalgravbrevet kommit till rätta hos Ekstams. Vi har därför inte kunnat se något som ankommit på oss att ytterligare göra i detta helt i enlighet med bröderna Ekstams anmälan snabbt och effektivt expedierade ärende. Vi skall nu, mot bakgrund av denna fortsatta aktivitet, naturligtvis kontakta Ekstam ånyo och efterhöra vad det är han är ute efter, utöver det han 1992 begärt och till fullo erhållit.

/ - - - /

Bo Ekstam kommenterade remissvaret.

JO Lavin anförde i beslut den 29 juli 1997 bl.a. följande.

Bedömning

Länsstyrelsen beslutade den 22 augusti 1994 att till Stockholms kyrkogårdsförvaltning överlämna en skrivelse från Bo Ekstam för prövning och handläggning enligt 23, 24 och 27 §§ förvaltningslagen. Orsaken härtill angavs vara att skrivelsen också kunde "uppfattas som ett överklagande av Kyrkogårdsförvaltningens beslut att registrera och utfärda gravbrev endast för Gösta Ekstam". Länsstyrelsens beslut i denna del aktualiserar således bestämmelserna om en förvaltningsmyndighets handläggning av en skrivelse med överklagande.

Grundläggande bestämmelser om förvaltningsmyndigheters hantering av överklaganden finns i förvaltningslagen (1986:223), FL. Av 23 § andra stycket framgår att en skrivelse med överklagande skall ges in till den myndighet som har meddelat beslutet. Enligt 24 § första stycket prövar den myndighet som har meddelat det överklagade beslutet om skrivelsen med överklagandet har kommit in i rätt tid. Har skrivelsen kommit in för sent, skall myndigheten avvisa den, om inte annat följer av andra eller tredje stycket. Enligt tredje stycket sistnämnda paragraf skall skrivelsen inte avvisas, om den inom överklagandetiden har kommit in till den myndighet som skall pröva överklagandet. I ett sådant fall skall denna myndighet vidarebefordra skrivelsen till den myndighet som har meddelat beslutet och samtidigt lämna uppgift om vilken dag skrivelsen kom in till den högre instansen. Om skrivelsen inte avvisas enligt 24 §, skall enligt 25 § den myndighet som har meddelat beslutet överlämna skrivelsen och övriga handlingar i ärendet till den myndighet som skall pröva överklagandet. I 27 § första stycket FL föreskrivs följande. Finner en myndighet att ett beslut, som den har meddelat som första instans, är uppenbart oriktigt på grund av nya omständigheter eller av någon annan anledning, skall myndigheten ändra

beslutet, om det kan ske snabbt och enkelt och utan att det blir till nackdel för någon enskild part. Skyldigheten gäller även om beslutet överklagas, såvida inte klaganden begär att beslutet tills vidare inte skall gälla (inhibition).

Kyrkogårdsnämnden har haft att uppfatta den från länsstyrelsen överlämnade skrivelsen som ett överklagande och skulle således ha hanterat den enligt ovan redovisade regelsystem. Av remissvaret framgår att nämnden inte ansåg att det meddelade beslutet var uppenbart oriktigt. Vid sådant förhållande har nämnden endast haft att pröva om överklagandet hade kommit in i rätt tid, alltså en s.k. rättidsprövning. Om nämnden därvid funnit att så var fallet skulle skrivelsen med överklagandet och övriga handlingar i ärendet ha överlämnats till länsstyrelsen. Någon bestämd reglerad tidsfrist inom vilken en förvaltningsmyndighet skall överlämna handlingarna till överinstansen finns inte fastlagd. Det är emellertid självklart att detta skall ske utan dröjsmål enligt vad som föreskrivs i 7 § FL. I normalfallet bör tiden inte överstiga en vecka (se bl.a. JO:s ämbetsberättelse 1995/96 s. 314).

Av remissvaret framgår att kyrkogårdsnämnden inte ansett sig vara skyldig att vidta någon åtgärd med avseende på det av länsstyrelsen överlämnade överklagandet från Bo Ekstam. Nämnden har grundat detta ställningstagande på dels uppfattningen att beslutet inte gått Bo Ekstam emot och därför inte kunde överklagas av honom, dels uppfattningen att det meddelade beslutet var riktigt i sak. Jag måste här med skärpa understryka att det inte, utanför tillämpningsområdet för omprövningsskyldigheten enligt 27 § FL, är en uppgift för beslutsmyndigheten att ta ställning till frågor av denna art. Det ankommer nämligen i stället på överinstansen, i detta fall länsstyrelsen, att pröva frågor om klagorätt och det överklagade beslutets beskaffenhet.

Genom kyrkogårdsnämndens förfarande har Bo Ekstam betagits sin lagstadgade rätt att få det aktuella beslutet hänskjutet till högre instans prövning. Jag kan inte se annat än allvarligt på det inträffade.

De felaktigheter som handläggningen varit behäftad med kan ha sin grund i bristande kunskaper om den rättsliga regleringen på området. Jag måste därför erinra om vikten av att det inom en myndighet finns nödvändig kunskap om de regler som gäller för myndighetens handläggning av skrivelser med överklaganden. Jag rekommenderar kyrkogårdsnämnden att informera sig om regelsystemet samt att även se till att erforderlig information i ämnet ges till berörd personal.

Jag förutsätter att Bo Ekstams skrivelse – om detta inte redan skett – nu blir föremål för en omgående och korrekt handläggning.

Med dessa besked och den kritik som uttalats avslutas ärendet.

Plan- och byggnadsväsendet

1998/99:JO1

Fråga om en byggnadsnämnds skyldighet att meddela beslut i ett ärende om ingripande enligt 10 kap. plan- och bygglagen (1987:10)

(Dnr 3276-1996)

Anmälan

Karl-Erik Kihlström framförde i en anmälan som kom in till JO den 2 september 1996 följande.

I egenskap av berörd granne har jag den 12 november 1995 sänt en skrivelse till byggnadsnämnden i Norrtälje med klagomål på skyltar uppsatta på fastigheten Tälje 3:14 Norrtälje. Ärendet tycks ha låg prioriteringsgrad och jag anser efter påminnelse till handläggaren, stadsarkitekten och byggnadsnämndens ordförande att handläggningstiden är oroväckande lång.

Utredning

Anmälan remitterades till Byggnadsnämnden i Norrtälje kommun för utredning och yttrande. Som svar på remissen beslutade nämnden vid sammanträde den 24 oktober 1996 (§ 217) ”att ställa sig bakom Stadsarkitektkontorets yttrande 1996-09-23, att med hänvisning till vad som anförs i tjänsteyttrandet ärendet inte skall föranleda någon åtgärd samt att anse skrivelsen till Riksdagens ombudsmän vara besvarad”.

I stadsarkitektkontorets tjänsteskrivelse anfördes följande.

Anmälan om, enligt anmälaren, olovligen uppsatta skyltar inom fastigheten Tälje 3:14 i Norrtälje kommun inkom till byggnadsnämnden 1995-11-14. Vid besiktning av nu aktuella skyltar kunde konstateras att dessa funnits under avsevärd tid och troligtvis ej skulle vara möjliga att åtgärda då dessa, enligt besiktningsmannen, funnits i mer än 10 år.

Vid kontakter med anmälaren, Karl-Erik Kihlström, påtalades underhand vad utredningen givit vid handen och att skyltarna med största sannolikhet ej voro möjliga att beivra.

Nu redovisad utredning gjordes under februari 1996.

1996-06-06 inkom till stadsarkitektkontoret ånyo en skrivelse från Karl-Erik Kihlström där denne påminde om ärendet och förväntade sig ”beslut inom en snar framtid”. Oaktat att resultatet av utförd utredning redan meddelats Karl-Erik Kihlström tolkade stadsarkitektkontoret den nya skrivelsen såsom att anmälaren ej delade kontorets uppfattning, varför ägaren av ovan nämnda skyltar tillskrevs 1996-07-09 med begäran om uppgift när skyltarna anbringats på nu aktuell plats.

Svar från Ove Björk, ägare av Åbergs handelsträdgård och ansvarig för nu aktuella skyltar, inkom 1996-07-23. Därvid låter Björk meddela att när denne övertog rörelsen 1976 fanns nu nämnda skyltar redan på plats och om huruvida bygglov finnes har hr Björk ingen vetskap.

Stadsarkitektkontoret kan därvid konstatera att de av Karl-Erik Kihlström anmälda skyltarna ej kommer att beivras trots att något bygglov ej har kunnat återfinnas i byggnadsnämndens arkiv. Detta då mer än 10 år förflutit sedan skyltarna kommo på plats.

Denna kontorets uppfattning, som nu verifierats av ägaren, meddelades Karl-Erik Kihlström redan i februari månad.

Anmälan har vid byggnadsnämndens arbetsutskottssammanträde 1996-10-03 avskrivits från vidare handläggning, vilket Karl-Erik Kihlström delgives på sedvanligt sätt. 1998/99:JO1

Karl-Erik Kihlström kommenterade remissvaret. Han påtalade därvid att nämnden inte fattade något beslut i februari 1996 då den första utredningen hade slutförts. Han framhöll vidare att stadsarkitektkontorets tjänsteskrivelse den 23 september 1996 refererar till arbetsutskottets beslut den 3 oktober 1996 och att ärendet sistnämnda datum avskrevs, fastän han givits tillfälle att yttra sig senast den 12 november 1996. Till belysning av det senare påståendet hänvisade Karl-Erik Kihlström till en skrivelse, daterad den 21 oktober 1996, som han mottagit från stadsarkitektkontoret. Skrivelsen hade följande lydelse.

Ni har i skrivelse inkommen till stadsarkitektkontoret 1995-11-14 påtalat att Blomstergården i Tälje 3:14 satt upp skyltar utan beviljat bygglov.

Arbetsutskottet har 1996-10-03 § 313, beslutat föreslå byggnadsnämnden **att** med stöd av Plan- och bygglagen 10 kap 27 § bedöma att någon byggnadsavgift enligt Plan- och bygglagen 10 kap 4 § inte skall tas ut av Ove Björck då ärendet är preskriberat samt att ärendet med hänvisning till ovan avskrivs från vidare handläggning. Protokollsutdrag bifogas.

Enligt 17 § förvaltningslagen skall berörd person beredas tillfälle att yttra sig över förslag till beslut. Om Ni önskar lämna oss ytterligare skäl eller synpunkter som kan vara viktiga för ärendets slutgiltiga behandling, bör detta göras **senast 1996-11-12**.

För att ärendet skall kunna överklagas måste byggnadsnämnden först ha fattat beslut i ärendet.

Har Ni inte hört av Er inom nämnda tid tas ärendet upp i befintligt skick till avgörande i byggnadsnämnden.

Handläggare av Ert ärende, **Mats Viktorsson**, träffas säkrast per telefon 0176-714 81 tis-, tors- och fredag kl. 09.00-11.00.

Var god uppge fastighetsbeteckning och Dnr-nummer i Ditt svar, så vi lätt kan hitta Ditt ärende.

För stadsarkitektkontoret
bygglovavdelningen

Enligt uppdrag ANN-CHRISTINE KARLSSON

Ann-Christine Karlsson

utredningsassistent

Karl-Erik Kihlström meddelade i maj 1997 att han ännu vid den tidpunkten inte hade delgivits något beslut i det aktuella ärendet. Därefter fick handläggaren i ärendet hos JO vid telefonsamtal med stadsarkitektkontoret (Ann-Christine Karlsson) den 27 augusti 1997 upplysningen att byggnadsnämnden inte fattat något beslut med anledning av Karl-Erik Kihlströms anmälan.

I beslut den 9 oktober 1997 anförde *JO Lavin* följande.

Bedömning

Karl-Erik Kihlström har, i egenskap av berörd granne, gjort en anmälan till byggnadsnämnden om olovligen uppsatta skyltar på en fastighet. Anmälan kom in till nämnden den 14 november 1995. Såvitt framkommit har näm-

den ännu inte meddelat något beslut i ärendet, alternativt har ärendet avskrivits vid byggnadsnämndens arbetsutskottssammanträde den 3 oktober 1996. 1998/99:JO1

Karl-Erik Kihlströms framställning innefattar en begäran om att byggnadsnämnden skall ta upp frågan om påföljd eller ingripande enligt 10 kap. plan- och bygglagen (1987:10), PBL. Av remissvaret och övriga handlingar framgår att nämnden (stadsarkitektkontoret) efter företagen utredning i februari 1996 kom fram till att möjligheten att ingripa enligt 10 kap. upphört på grund av att preskription inträtt. Uppenbarligen har dock nämnden vid detta tillfälle endast under hand kontaktat Karl-Erik Kihlström och meddelat utredningens resultat utan att fatta något formellt beslut i saken och följaktligen utan att underrätta honom om hur rättelse skulle kunna ernås. Stadsarkitektkontoret har sedermera gjort en förnyad utredning i saken och åter konstaterat och att något ingripande enligt PBL på grund av preskription inte kunde ske.

Det som framkommit genom utredningen ger mig anledning att förmoda, att byggnadsnämnden inte uppfattat Karl-Erik Kihlström som part i ärendet och att detta är orsaken till att han endast fått ett formlöst besked om att hans anmälan inte föranleder någon åtgärd.

JO har i flera ärenden uttalat att en byggnadsnämnd är skyldig att behandla en begäran från en fastighetsägare om ingripande mot byggnadsåtgärder på en grannfastighet och att meddela ett beslut i saken. Om begäran lämnas utan åtgärd har fastighetsägaren rätt att överklaga beslutet. (Se bl.a. JO 1980/81 s. 468 och 1990/91 s. 337.) Till stöd för att en granne i ett fall som det förevarande har partsställning kan nämnas följande uttalanden av Håkan Strömberg i en artikel i Förvaltningsrättslig tidskrift 1984 s. 341 f.

Om man härefter övergår till de fall, där en myndighet kan ta upp ett ärende på eget initiativ, kan man konstatera att det i allmänhet inte finns något hinder mot att en utomstående (enskild eller myndighet) riktar myndighetens uppmärksamhet på ett förhållande, som kan ge myndigheten anledning att agera, och kanske rentav föreslår lämpliga åtgärder. I verkligheten inleds ett sådant ärende ofta genom en anmälan utifrån, men myndigheten anses i regel ändå rättsligt sett handla ex officio.

Huvudregeln är i sådana fall att anmälaren saknar partsställning. Den som har anmält en offentlig tjänsteman hos vederbörande myndighet för tjänsteförseelse, är sålunda inte part i disciplinmålet, även om han personligen har drabbats av den anmälda förseelsen. På samma sätt lär den, som har gjort en anmälan till en tillsynsmyndighet, i regel sakna partsställning.

Man uttrycker ibland detta förhållande så, att en anmälan i princip saknar materiell anhängighetsverkan och sålunda inte medför skyldighet för myndigheten att fatta beslut i saken.

Det kan emellertid ifrågasättas, om inte ett initiativ utifrån någon gång kan medföra partsställning, trots att myndigheten kan agera ex officio. Ett fall som är värt att diskuteras är anmälan av grannar i byggnads- och hälsoskyddsmål. En granne, som anmäler störande verksamhet på en fastighet till byggnadsnämnden eller miljö- och hälsoskyddsnämnden, har otvivelaktigt besvärsmålsrätt om hans anmälan lämnas utan åtgärd. För att besvärsmöjligheten skall kunna utnyttjas måste det förutsättas att nämnden är skyldig att fatta beslut i ärendet. Att nämnden har en sådan skyldighet har antagits av JO i

fallet JO 1980/81 s. 468. Om detta är riktigt, förefaller det naturligt att be- 1998/99:JO1
trakta anmälaren som part redan i första instans.

I det aktuella ärendet borde byggnadsnämnden, eller någon som nämnden delegerat beslutanderätten till, efter företagen utredning i februari 1996 ha meddelat ett beslut i saken. Detta beslut skulle ha tillställts Karl-Erik Kihlström tillsammans med en underrättelse om hur han kunde överklaga det, om det gick honom emot. Såvitt framkommit har nämnden ännu inte fattat något beslut i ärendet trots innehållet i skrivelsen till Karl-Erik Kihlström den 21 oktober 1996. I remissvaret har denna skrivelse inte berörts, vilket framstår som egendomligt. Av skrivelsen framgår att man inom nämnden (stadsarkitektkontoret) i huvudsak är medveten om hur ärendet egentligen skulle ha handlagts. Jag ser mycket allvarligt på att handläggningen trots detta har skett på ett oacceptabelt sätt och ännu inte har avslutats. Jag avser dock inte att ytterligare utreda ärendet utan förutsätter, att byggnadsnämnden snarast efter att ha tagit del av mitt beslut – om så inte då redan skett – tar upp ärendet till prövning och meddelar ett beslut i saken.

Med den allvarliga kritik som ligger i det sagda avslutas ärendet.

Fråga om en byggnadsnämnds handläggning av dels
en ansökan om förlängning av parkeringstillstånd för
rörelsehindrad, dels en skrivelse med överklagande

(Dnr 4122-1996)

Anmälan

[N-Å.N.] framförde i en anmälan som kom in till JO den 6 november 1996 i huvudsak följande.

Såsom handikappad (lider av Marfans syndrom) har jag allt sedan 1981 haft parkeringstillstånd för bil trots att jag ej kör själv.

Vid ifrågakommande förlängning 1992 (vart 3e år) vände sig den (vid det tillfället nya) handläggaren hos Olofströms kommun mot mig och avtog min begäran om förlängning med hänvisning till att han ville pröva ärendet hos länsstyrelsen. Denna prövning skedde och efter yttrande från bland annat länsstyrelsens förtroendeläkare utfärdades efter beslut så småningom det för mig så nödvändiga tillståndet. Kommunen som hade rätt att besvara sig hos TSV inkom inte inom besvärstiden med någon besvärsskrivelse.

I min enfald trodde jag att ärendet härmed hade tagit slut och att jag hädanefter – med hänsyn till att mitt fysiska tillstånd inte kan förbättras – skulle erhålla förlängningar utan problem. Följande skulle emellertid komma att inträffa:

Den 950726 ingav jag min ansökan om förlängning.

Den 951106 erhöll jag som svar en ny ansökningsblankett att fylla i.

Den 960325 skickades denna blankett till kommunen efter att ha kompletterats med olika begärda nya intyg.

Den 960610 (!) erhöles ett meddelande från kommunens ansvariga handläggare Paul Nelson att han ämnade avslå min ansökan ännu en gång. Jag vände mig då till ett ombud och fick denna vid telefonkontakt med Paul Nelson ett klart besked att ansökan avsågs. Ombudet fick rådet att besvara sig över beslutet vilket i praktiken – med hänsyn till ärendets identiska innehåll – skulle medföra återställande av försutten besvärstid för Olofströms

kommun efter 3 år! Ombudet försökte tala Paul Nelson tillrätta men fick till svar att det inte fanns något att tala om: Kommunen behöver inte rätta sig efter vad länsstyrelsen bestämmer. Inte ens om ytterligare läkarintyg skulle lämnas. Och om [N.] var missnöjd fick han väl överklaga igen!

1998/99:JO1

Den 960705 ingavs därför i vederbörlig ordning ånyo en besvärsskrivelse avsedd för Länsstyrelsen till Olofströms kommun.

Den 960722 erhöles ett skriftligt beslut om avslag från Paul Nelson vid Olofströms kommun.

Den 960924 ingavs en förfrågan till länsstyrelsen varför de inte ville svara på min skrivelse. Efter telefonkontakt visade det sig att kommunens handläggare Paul Nelson inte ens brytt sig om att skicka mina besvär vidare trots att mitt brev tydligt ställts till länsstyrelsen. Däremot visade det sig sedermera att Paul Nelson varit i kontakt med min behandlande läkare och "förbjudit" honom att skriva intyg. Detta kan jämföras med övergrepp i rättsak och berörde både mig och läkaren väldigt illa. Vad hade jag gjort för fel för att trakasseras av honom på detta viset?

Den 961009 ringde jag åter till länsstyrelsen som då ännu ej erhållit handlingarna från kommunen och därför skickat en påminnelse dit.

Den 961017 erhöles jag då äntligen beslutet från länsstyrelsen att de bifallit min talan samt att ärendet visats åter till Olofströms kommun för utfärdande av ett tillstånd.

Den 961105 idag – ännu har jag inte erhållit något svar från Olofströms Kommun.

Tiden som förflutit sedan min ansökan om förlängning har för mig medfört att jag sedan 950726, d.v.s. i mer än 15 månader, varit i avsaknad av mitt P-tillstånd som jag så väl behöver.

Utredning

Sedan ärendet remitterats till vederbörande nämnd i Olofströms kommun för utredning och yttrande beslutade Miljö- och byggnämnden vid sammanträde den 19 december 1996 att överlämna en av tekniska chefen sammanställd redovisning av ärendet. I denna uttalades följande.

Olofströms kommun vill lämna följande beskrivning av händelseförloppet med kommentarer.

Till att börja med kan det konstateras att det inte råder några delade meningar angående den sökandes rörelsehinder. Eftersom den sökande inte själv kör bil krävs det däremot enligt Vägverket "särskilda skäl" för att parkeringstillstånd ska kunna beviljas. Det är kring dessa "särskilda skäl" som oenigheten råder.

Sökanden har tidigare av kommunen fått parkeringstillstånd trots att han inte själv kört fordonet bl a på grund av den ringa åldern. När dåvarande Trafiksäkerhetsverkets skärpta bestämmelser började tillämpas i Olofström, nekades sökande parkeringstillstånd med hänvisning till att "särskilda skäl" inte redovisades trots påminnelser, muntligt och skriftligt.

När länsstyrelsen likväl beviljade tillstånd förutsatte kommunen att man dit hade redovisat "särskilda skäl", som inte kommit till kommunens kännedom.

Sedan nu tre år förflutit omprövar vi rutinmässigt parkeringstillståndet och begär därmed även nya läkarintyg. Inte heller denna gång redovisas "särskilda skäl" vilket vi förväntat oss, med hänsyn till länsstyrelsens tidigare ställningstagande. I detta läge finns inget annat val än att avslå ansökan.

Till vår förvåning beviljar länsstyrelsen än en gång parkeringstillstånd utan att dessa "särskilda skäl" redovisats. Eftersom vi uppfattar detta som uppenbart felaktigt har vi denna gång överklagat länsstyrelsens beslut till Vägverket.

Om vi på de grunder som sökanden redovisat hade beviljat parkeringstillstånd, skulle detta med ett konsekvent handlande innebära att alla rörelsehindrade i Olofström, som inte själva kör fordonet, skulle vara berättigade till parkeringstillstånd. Detta i sin tur skulle leda till överbelastning av de reserverade parkeringsplatser som finns tillgängliga, i strid med vad både handikapporganisationer och Vägverk önskar.

Vi har också klart för oss att detta ärende är särskilt känsligt och vi har därför varit extra noggranna med att varje handling varit väl underbyggd. Detta har tyvärr lett till att handläggningen tagit längre tid än normalt. Till detta har också sökanden bidragit genom att inte komma in direkt med de handlingar som begärts.

Kommunen eller handläggaren har inte till någon del lagt personligt tyckande i denna handläggning. Hanteringen har helt skett enligt de riktlinjer som Vägverket anger.

[N-Å.N.] kommenterade remissvaret. Han kom därefter in med ytterligare en skrivelse och begärde att JO:s granskning skulle omfatta även Vägverkets handläggning av och beslut i frågan om parkeringstillstånd. Av handlingar som fogats till skrivelsen framgick att Vägverket genom beslut den 19 februari 1997 biföll miljö- och byggnämndens överklagande och upphävde Länsstyrelsens i Blekinge län beslut att bevilja [N-Å.N.] parkeringstillstånd.

En kopia av miljö- och byggnämndens akt tillfördes ärendet här. Vidare var Länsstyrelsens i Blekinge län akt tillgänglig vid granskningen.

I beslut den 21 april 1998 anförde *JO Lavin* följande.

Bedömning

JO:s tillsyn avser i första hand en kontroll av att myndigheter och deras befattningshavare i sin verksamhet följer lagar och andra författningar samt i övrigt fullgör sina åligganden. Granskningen är av rättslig art och avser främst tillämpningen av gällande förfaranderegler. Däremot brukar JO inte pröva myndigheternas ställningstaganden i sak, om dessa bygger på lämplighetsöverväganden eller avser bedömningsfrågor, så länge ställningstagandet faller inom ramen för aktuella författningsbestämmelsers tillämpningsområde. JO:s granskning är inte heller avsedd att ersätta eller föregripa den prövning som kan ske i ordinarie ordning.

Mot bakgrund av den redovisade inriktningen av JO:s tillsynsverksamhet uppehåller jag mig inte vid frågan om [N-Å.N.] borde ha beviljats parkeringstillstånd. Jag kommer inte heller att pröva Vägverkets handläggning av och beslut i saken. Min granskning avser i stället om miljö- och byggnämnden handlagt ärendet, inklusive överklagandet, på ett korrekt sätt. Miljö- och byggnämnden har i remissvaret inte bemött de uppgifter om handläggningen som [N-Å.N.] lämnat i anmälan, vilket i sig är anmärkningsvärt. Jag utgår därför i det följande från dessa uppgifter och från innehållet i de handlingar som hämtats in.

Handläggningen av ansökan om förlängning av parkeringstillståndet

I 7 § förvaltningslagen (1986:223) finns bestämmelser om de allmänna krav på handläggningen av ärenden som gäller för förvaltningsmyndigheterna.

Där föreskrivs bl.a. att varje ärende där någon enskild är part skall handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts. 1998/99:JO1

Ansökningen om förlängning av parkeringstillståndet ingavs den 26 juli 1995. Beslut i ärendet meddelades den 22 juli 1996, således efter nästan exakt ett år. Nämnden har i remissvaret uttalat att handläggningen tagit längre tid än normalt. Skälen härför har angetts vara dels att ärendet varit särskilt känsligt och att extra noggrannhet därför krävdes vid handläggningen, dels att sökanden, [N-Å.N.], inte omgående skulle ha kommit in med begärda handlingar. Jag finner denna förklaring föga övertygande. Att döma av uppgifterna i anmälan föranledde ansökan inte någon åtgärd från nämndens (förvaltningens) sida förrän i början av november 1995, då en ansökningsblankett skickades till [N-Å.N.]. Om denna blankett krävdes för att ärendet skulle kunna prövas, anser jag att den borde ha skickats till [N-Å.N.] i omedelbar anslutning till mottagandet av hans ansökan. Utöver denna fördröjning synes ytterligare några månader ha förflutit från det att [N-Å.N.] lämnade in blanketten kompletterad med erforderliga intyg till dess att beslut meddelades i ärendet. Sammanfattningsvis anser jag att handläggningen av ärendet har tagit onödigt lång tid. Nämnden kan inte undgå kritik för detta.

Handläggningen av skrivelsen med överklagandet

Enligt 23 § andra stycket förvaltningslagen (1986:223), FL, skall en skrivelse med överklagande ha kommit in till den myndighet, som fattat det beslut som överklagas, inom tre veckor från den dag då klaganden fick del av beslutet. Beslutsmyndigheten prövar enligt 24 § FL om skrivelsen med överklagandet har kommit in i rätt tid, s.k. rättidsprövning, och skall, om detta är fallet, enligt 25 § FL överlämna skrivelsen och övriga handlingar i ärendet till den myndighet som skall pröva överklagandet. Har skrivelsen kommit in för sent, skall den som regel avvisas.

Frågan inom vilken tidsfrist en förvaltningsmyndighet skall överlämna en skrivelse med överklagande och övriga handlingar i ärendet till överinstansen är inte reglerad i någon författning. Det ligger emellertid i sakens natur att ett överlämnande – när ett sådant skall äga rum – måste ske utan dröjsmål. Den allmänna regeln i 7 § FL om snabb och enkel handläggning m.m. skall vara vägledande även i detta hänseende (prop. 1985/86:80 s. 77). När omprövning inte företas, bör överlämnandet normalt ske inom en vecka efter det att överklagandet kom in till myndigheten.

Av handlingarna framgår i denna del följande.

Tekniska kontoret, genom Paul Nelson, avslog i beslut den 22 juli 1996 [N-Å.N:s] ansökan om parkeringstillstånd.

I en skrivelse rubricerad *Besvär över Olofströms kommuns, Tekn. kontoret, beslut att förvägra mig parkeringstillstånd*, daterad den 5 juli 1996 och ställd till Länsstyrelsen i Blekinge län, yrkade [N-Å.N.] att länsstyrelsen, med undanröjande av Olofströms kommuns beslut, skulle meddela honom det begärda tillståndet. Skrivelsen är instämplad hos Olofströms kommun den 9 juli 1996 och hos länsstyrelsen den 13 september 1996.

Den till länsstyrelsen ställda skrivelsen har enligt sin rubrik innefattat ett överklagande av Olofströms kommuns (miljö- och byggnämnden) beslut om parkeringstillstånd. När skrivelsen kom in till kommunen, hade miljö- och byggnämnden (tekniska kontoret) emellertid ännu inte meddelat något beslut i ärendet om parkeringstillstånd, vilket kom att ske först omkring två veckor senare. Ett överklagande måste avse ett förefintligt beslut och kan således inte göras i förväg, innan beslutet meddelats, även om klaganden tror sig vara säker på vilket beslut som kommer att fattas. Se härtill NJA 1997 s. 673 och beslut nr 55 i min bok JO om förvaltningsförfarandet. Avdelning ”Röd” 1997 (1998) s. 127 f.

I förevarande fall har inte framgått hur överklagandeskriften behandlats hos tekniska kontoret när den kom in. Det förefaller som om den kommit in till länsstyrelsen den 13 september 1996 genom att [N-Å.N.] skickade en kopia dit i samband med att han förhörde sig om varför handläggningen av hans överklagande drog ut på tiden. Länsstyrelsen synes därefter ha fordrat in handlingarna i ärendet från kommunen.

Som framgått av den ovan redovisade lagregleringen, skall beslutsmyndigheten rättidspröva ett inkommet överklagande och, om detta kommit in i rätt tid, överlämna klagoskriften och övriga handlingar i ärendet till den myndighet som skall pröva överklagandet. I det aktuella fallet, då något beslut inte hade meddelats när överklagandet kom in, borde miljö- och byggnämnden (tekniska kontoret) omgående ha överlämnat skrivelsen med överklagandet till länsstyrelsen och samtidigt underrättat länsstyrelsen om att något beslut ännu inte meddelats i det aktuella ärendet.

Ärendet avslutas med den kritik och de synpunkter som uttalats.

Överförmyndarnämnder och överförmyndare

1998/99:JO1

Kritik mot en överförmyndarnämnd för brister i de administrativa rutinerna vid registrering m.m. av handlingar

(Dnr 372-1997)

I ett beslut den 19 maj 1998 anförde *JO Pennlov* följande.

Anmälan

I en anmälan den 24 januari 1997 har P.O. framfört klagomål mot överförmyndarnämndens handläggning av ett ärende rörande entledigande av förvaltare samt riktat kritik mot nämndens rutiner för diarieföring. Han har därvid anført bl.a. följande.

På framställan av Stockholms överförmyndarnämnd har Stockholms tingsrätt förordnat förvaltare, jur kand Rune Cortés, för min mor M.O., ---. Den 28 november 1996 inlämnade jag, personligen, till nämnden en skrift med anmärkningar mot Cortés sätt att fullgöra sitt uppdrag. Den 23 januari 1997, när åtta veckor gått utan att jag fått något svar, infann jag mig på nämndens kansli för att be om en förklaring. Vid ett kort samtal med Siv Böhlin hänvisades jag till överförmyndare Ingemar Ingevik. Sedan jag framfört mitt ärende, började denne söka i den av nämnden upprättade akten för det aktuella förvaltarskapet, dock utan att finna min skrivelse. Sedan han gått igenom hela akten ehuru förgäves och ifrågasatt att den av mig efterfrågade skriften verkligen existerade, dristade jag mig att fråga om nämnden inte hade någon registrator, som antecknade varje inkommande skrivelse. Jag fick då det förbluffande svaret, att registrering gjordes genom att varje inkommen skrivelse lades i kronologisk följd i den akt, som var berörd. Nu inställer sig frågan, om sådan "registrering" kan anses motsvara de krav, som lagen ställer.

Vidare konstaterade jag, att det i nämndens akt inte fanns något dagboksblad, där varje inkommande och utgående korrespondens antecknades. ---

Sedan jag upplyst Ingemar Ingevik om att jag kunde bevisa att jag verkligen inlämnat en skrivelse, gjorde han en ny genomgång av akten och fann då min skrift fast på fel ställe. Jag hänvisar här till fotokopia (bil 1) [här utesluten]. Efter texten på sidan 2 i denna hade någon tillskrivit "Föranleder ingen åtgärd. Kerstin Fälldin". På min fråga om skälet härtill svarade Ingevik, att något svar inte begärts. Vid mitt påpekande om att jag begärt att Rune Cortés skulle entledigas svarade Ingevik, att "bör" entledigas inte kan uppfattas som ett krav. Jag framhöll då, att om man läst hela min skrivelse, kan kontentan av denna inte uppfattas på annat sätt än som ett krav.

Jag ombads nu av Ingevik att vänta utanför medan han tog ett samtal med Kerstin Fälldin. Efter detta upplystes jag om, att Cortés beretts tillfälle att yttra sig över min skrivelse. Detta ger anledning att ställa nya frågor. Yttrandet från Cortés låg uppenbarligen inte i akten. Var förvarades det? Var någonstans förtecknas handlingar, som inte ligger i akten? ---

Utredning

Efter remiss anförde överförmyndarnämnden bl.a. följande.

O. anger att hans ingivna handling den 28 november 1996 inte hittades av överförmyndaren vid besöket den 23 januari 1997, och han ifrågasätter därför de administrativa rutinerna hos nämnden.

I varje ärende som aktualiseras hos nämnden lägges en särskild akt upp. Handlingar som fortsättningsvis kommer in sorteras in i akten och ordnas antingen i kronologisk ordning eller stoppas in i särskilda konvolut i akten beroende på vilken typ av handlingar det är frågan om. Dessutom skall inkomna handlingar – med undantag för bankbesked – registreras i nämndens datasystem.

Beroende på att O. lämnade den aktuella skrivelsen vid personligt besök på nämnden har handlingen aldrig kommit till den tjänsteman som har till uppgift att registrera inkomna handlingar i datasystemet. Av någon anledning hade dessutom skrivelsen blivit fastsatt som bilaga till en annan handling och detta gjorde att överförmyndaren vid sin första genomgång av akten inte hittade den. Frånvaron av registrering i datasystemet tillsammans med att överförmyndaren inte hittade handlingen förklarar varför överförmyndaren ifrågasatte om skrivelsen hade blivit inlämnad. Skrivelsen har dock hela tiden legat i akten.

Uppgiften om att det efter texten på sidan 2 skulle finnas anteckningen "Föranleder ej åtgärd. Kerstin Fälldin" är obegriplig eftersom det inte finns någon sådan notering.

Beträffande O:s farhågor att förvaltarens yttrande och andra handlingar inte skulle finnas i akten är helt överdrivna. Alla handlingar som hör till ärendet O. finns samlade i akten. Vid besöket fanns i samma ärende under behandling av flera tjänstemän dels en ansökan om tillstånd till försäljning av en bostadsrätt, dels en skrivelse från P.O:s dotter. Det är möjligt att detta har givit O. uppfattningen att det rådde dålig ordning i ärendet.

I ärendet föreligger som ovan angivits två skrivelser med klagomål mot förvaltaren dels skrivelsen från P.O. dels en skrivelse från hans dotter M.S. Enligt nämndens uppfattning var det lämpligt att båda dessa klagomål handlades i ett sammanhang. Yttrande har därför inhämtats i två omgångar från förvaltaren. Det senaste inkom den 30 januari 1997. Klagomålen kommer i sedvanlig ordning att behandlas på nämndens nästa sammanträde den 12 mars 1997. Den långa svarstiden beror således i huvudsak på att yttrande inhämtats i två omgångar från förvaltaren. Härtill kommer att frågan om försäljning av bostadsrättslägenheten samtidigt har handlagts i ärendet.

Överförmyndarnämnden har givit in en kopia av dess beslut den 12 mars 1997 genom vilket nämnden avslog P.O:s begäran om entledigande av förvaltaren.

P.O. har kommenterat remissvaret. Han har därvid bl.a. påpekat att han den 5 mars 1997 från överförmyndarnämnden för kännedom bl.a. erhöll förvaltaren Rune Cortés yttrande över hans begäran om entledigande av Cortés. – Det framgick dock inte om myndigheten gav honom tillfälle att yttra sig eller inom vilken tid ett yttrande skulle lämnas. Vidare har han anmärkt på att det av överförmyndarnämndens protokollsutdrag avseende nämndens beslut i det aktuella ärendet inte framgår vilka som deltog i beslutet.

Överförmyndarnämndens akt i ärendet samt utdrag av registreringen i datasystemet har granskats.

Bedömning

1998/99:JO1

Vid min inspektion av överförmyndarnämnden den 28 och 29 april 1998 (JO:s dnr 1650-1998) konstaterade jag att överförmyndarnämndens rutiner för registrering av inkommande och upprättade handlingar inte motsvarar de krav som ställs i 15 kap. 1 och 2 §§ sekretesslagen (1980:100). Efter att ha begärt in och granskat dataregisterutdrag för ett antal akter kunde konstateras att vissa handlingar varken registrerades i dataregistret eller på det journalblad som förvaras i akten. I anledning härav återgavs i protokollet från inspektionen vad jag uttalat i denna fråga vid min inspektion av Överförmyndarnämnden i Helsingborgs kommun (JO:s dnr 4287-1997).

Enligt huvudregeln i 15 kap. 1 § sekretesslagen skall allmän handling, när den kommit in till eller upprättats hos myndighet, utan dröjsmål registreras. Enligt 15 kap. 2 § sekretesslagen skall det av registreringen framgå *datum* då handlingen kom in eller upprättades och *diarienummer* eller annan beteckning som har åsatts handlingen samt i förekommande fall *från vem* handlingen har kommit in eller *till vem* den har expedierats och i korthet *vad handlingen rör*. I undantagsfall skall uppgifter av de två sistnämnda slagen utelämnas eller särskiljas, nämligen om det behövs för att registret i övriga delar skall kunna företes för allmänheten.

Det skall understrykas att de ifrågavarande uppgifterna skall framgå av *registreringen*. Det räcker således inte med att varje separat upprättad eller inkommen handling innehåller uppgift om datum och diarienummer etc. Man kan också uttrycka det så att det skall vara möjligt att – utan några ”förkunskaper” om ärendet och utan tillgång till några andra handlingar än själva registret (dvs. dagboksbladet) – fastställa vilka handlingar som inkommit och upprättats i ärendet.

När det gäller diarienummer eller liknande beteckning i överförmyndarnas verksamhet kan personnumret vara en naturlig och lämplig beteckning. Överförmyndarnämnden i Helsingborgs kommun åsätter varje akt ett löpande registreringsnummer. Huvudsaken är att det går att hänföra varje handling till en särskild akt. Om den beteckning som används framgår av varje separat handling i akten, och handlingen dessutom aktbilageras samt aktbilagenummer också anges i registret (dagboksbladet) skapas en godtagbar säkerhet i diarieföringen såvitt avser identifikationen av handlingen.

Beträffande handlingar som är *offentliga* anvisas i 15 kap. 1 § sekretesslagen ett alternativ till registrering, nämligen att handlingarna hålls så ordnade att det utan svårighet kan fastställas om en handling har kommit in eller upprättats. Förekomsten av offentliga handlingar i ärenden som handläggs av överförmyndare torde dock vara begränsat med hänsyn till den starka sekretess som råder i nämnda verksamhet enligt 9 kap. 14 § sekretesslagen. Enligt paragrafen gäller sekretess hos överförmyndare eller överförmyndarnämnd i ärende enligt föräldrabalken för uppgift om enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde lider skada eller men. Utan hinder av sekretessen får uppgift lämnas till enskild enligt vad som föreskrivs i föräldrabalken.

I sekretesslagen finns också andra undantag från registreringsskyldigheten. Dessa är dock antingen inte tillämpliga över huvud taget i överförmyndarnas verksamhet eller av begränsad praktisk betydelse för denna. Jag går därför inte närmare in på dessa undantag.

Det noterades att överförmyndarnämnden till länsstyrelsen hade uttryckt att nämnden egentligen inte är skyldig att föra dagbok men att sådan nu upprättats eftersom länsstyrelsen krävt detta.

JO fann av denna anledning, för undvikande av missförstånd, skäl att till protokollet låta anteckna följande.

De krav på löpande registrering som uppställts i 15 kap. 2 § sekretesslagen kan sägas innebära just att en slags dagbok skall föras. Detta register över inkommande och upprättade handlingar behöver naturligtvis inte nödvändigtvis kallas dagbok. Det viktiga är att varje myndighet som inte omfattas av något av de ovan angivna undantagen från registrerings-skyldigheten ser till att myndighetens diarieföring når upp till sekretesslagens krav.

Av naturliga skäl går det inte att på ett detaljerat sätt ange hur registreringen skall utformas i det enskilda fallet. För överförmyndarnämndens del framstår det dock som lämpligt att fortsätta på den inslagna vägen, d.v.s. att föra dagbok på aktomslaget och därvid ange datum då handling inkom eller upprättades, ett aktbilagenummer (genom vilken varje handling i akten kan identifieras), från vem handlingen inkommit (t.ex. "skrivelse från gode mannen") alternativt till vem den expedierats ("föreläggande till gode mannen") och i korthet vad handlingen rör ("årsredovisning"). Icke expedierade tjänsteanteckningar (t.ex. uppgifter inhämtade vid telefonsamtal) benämns t.ex. "tjänsteanteckning" eller "Tel. med N.N."

De synpunkter som framfördes vid inspektionen i denna fråga är även tillämpliga på detta ärende. Av utredningen framgår att den handling som P.O. lämnade in till myndigheten vid ett personligt besök varken registrerades i nämndens datasystem eller på journalbladet i akten. Vidare framgår att ingen tjänsteanteckning gjorts angående P.O:s besök på myndigheten den 28 november 1996, att det saknas notering om att förvaltaren beretts tillfälle att yttra sig över P.O:s skrivelse samt att förvaltaren yttrade över P.O:s begäran om entledigande inte heller har registrerats. Överförmyndarnämnden kan inte undgå kritik för detta.

Av protokollsutdraget från överförmyndarnämndens sammanträde den 12 mars 1997, då nämnden fattade beslut i ärendet om entledigande av förvaltaren, framgår endast vilka som var närvarande vid sammanträdet, att det var nämnden som fattade beslutet samt beslutets dag och dess innehåll.

Enligt 19 kap. 13 § föräldrabalken skall det för varje beslut av en överförmyndare eller en överförmyndarnämnd i ett ärende enligt föräldrabalken finnas en handling av vilken det framgår vem som har fattat beslutet, vem som har varit föredragande samt beslutets dag och dess innehåll. Mot bakgrund av denna bestämmelse kunde protokollet varit tydligare i fråga om vem som fattat beslutet och vem som varit föredragande. Jag finner dock inte tillräcklig anledning till någon ytterligare åtgärd i denna del.

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

Uttalanden om skyldigheten för förordnade förmyndare, gode män och förvaltare att avge redovisning på heder och samvete

(Dnr 4287-1997)

Vid *JO Pennlövs* inspektion av Överförmyndarnämnden i Helsingborgs kommun den 6 november 1997 antecknades i protokollet under rubriken *Redovisning på heder och samvete enligt 14 kap. 15 § föräldrabalken* följande.

I flertalet fall konstaterades att redovisningar avseende förvaltda egendom hade avgetts utan påteckning om att detta skett på *heder och samvete*.

I 14 kap. 15 § första stycket föräldrabalken föreskrivs följande. Förordnade förmyndare, gode män och förvaltare skall före den 1 mars varje år i en årsräkning till överförmyndaren redogöra för förvaltningen under föregående år av egendom som har stått under ställföreträdarens förvaltning. Årsräkningen skall avges på heder och samvete. 1998/99:JO1

Motsvarande gäller förteckningar enligt 14 kap. 1 § och 13 kap. 3 § föräldrabalken.

JO förklarade att ifrågavarande iakttagelse hade gjorts vid inspektioner hos andra överförmyndare och överförmyndarnämnder.

JO underströk att det ovan angivna kravet på avgivande på heder och samvete är ovillkorligt samt att årsräkningar eller förteckningar som saknar föreskriven påskrift inte får godkännas, eftersom handlingarna i det skicket inte kan anses utgöra några förteckningar eller årsräkningar i föräldrabalkens mening. De som lämnar osanna uppgifter skall kunna träffas av straffansvar enligt 15 kap. 10 § brottsbalken. Påteckningen ”på heder och samvete” har därmed också en viktig pedagogisk funktion genom att uppmärksamma uppgiftslämnaren på vikten av att lämna korrekta uppgifter. Årsräkningar och andra handlingar vilka enligt föräldrabalken skall avges på heder och samvete skall därför återsändas till ingivaren för komplettering om föreskriven påteckning saknas.

Det skulle underlätta för landets överförmyndare och överförmyndarnämnder om det från t.ex. Kommunförbundets sida kunde tas ett initiativ för att utarbeta en blankett där den lagstadgade påteckningen – att uppgifterna avgetts på heder och samvete – fanns förtryckt, lämpligen tillsammans med en erinran om straffansvaret enligt 15 kap. 10 § brottsbalken.

Övriga kommunalförvaltningsärenden

1998/99:JO1

Fråga om en kommunal nämnds handläggning av ärenden om tillstånd för automatspel; bl.a. fråga om nämnden medvetet tillämpat en författningsbestämmelse felaktigt och sålunda uppträtt illojalt mot tillståndssökande

(Dnr 3911-1997)

Bakgrund

I ett tidigare ärende (dnr 3671-1995) begärde Anders Jonsson som ombud för Adonbolagen AB att JO skulle utreda om Stadsdelsnämnden Bergsjön i Göteborgs kommun medvetet handlade i strid med gällande lagar och regler vid handläggning av ärenden om tillstånd för automatspel.

Av anmälan och övriga handlingar i ärendet framgick bl.a. följande.

Stadsdelsnämndens sociala utskott beslutade den 6 juli 1993 att avslå en ansökan för Ninas Grill om tillstånd för två automatspel på Komettorget i Göteborg. Som motivering anfördes följande:

Bergsjön är en förort till Göteborg som har den största sociala belastningen, den kommersiella servicen är minimal. Ungdomarna samlas i stora grupper vid Komettorget. Många av de boende i området är rädda för att ta sig ut på kvällen på grund av överfallsrisk. Stadsdelsförvaltningen tillsammans med hyresvärdar i Bergsjön har ett brett samarbete för att komma till rätta med de ungdomsproblem som finns i stadsdelen. En koncentration av ungdomarna på de ställen där dessa automater är föreslagna skulle motarbeta våra intentioner att ge ungdomarna en aktiv fritid. Vi anser att spelautomater bidrar till stora samlingar av ungdomar som ingen tar ansvar för när näringsställen stängs. I andra områden där dessa spel är etablerade har det förekommit rån och överfall för att finansiera ungdomarnas spelbegäran. Denna miljö vill vi inte ha i Bergsjön.

Sedan beslutet överklagats upphävde Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län den 8 september 1993 beslutet och återförvisade ärendet till stadsdelsnämnden. Länsstyrelsen uttalade i sin motivering bl.a. att några allvarliga ordningsproblem i spellokalen eller i dess närhet inte hade redovisats i ärendet och inte heller hade visats att lokalen var en olämplig ungdomsmiljö. Förutsättningar saknades därför, enligt länsstyrelsen, att vägra det begärda tillståndet. Nämnden överklagade beslutet hos Kammarrätten i Göteborg, som den 28 februari 1994 fastställde beslutet. Stadsdelsnämnden sökte prövningstillstånd, vilket vägrades av Regeringsrätten den 22 september 1994.

I ett beslut den 10 maj 1994 avslog stadsdelsnämnden, sociala utskottet, en ansökan från Bark & Karlsson Frukt HB om tillstånd för två automatspel av typ skicklighetsspel. Nämnden anförde samma motivering som i ärendet rörande Ninas Grill. Efter överklagande upphävde länsstyrelsen den 23 augusti 1994 även detta beslut. Länsstyrelsens motivering var densamma som i det tidigare ärendet. Länsstyrelsens beslut hade följande lydelse: "Länsstyrelsen upphäver stadsdelsnämndens i Bergsjöns sociala utskotts beslut och visar ärendet åter till stadsdelsnämndens sociala utskott som har att meddela Bark & Karlsson Frukt HB tillstånd till två automatspel av typ

skicklighetsspel.” Stadsdelsnämnden överklagade beslutet genom en skrivelse den 8 september 1994, varefter kammarrätten genom dom den 5 september 1995 fastställde länsstyrelsens beslut. Stadsdelsnämnden beslutade vid sammanträde den 26 september 1995 att överklaga kammarrättens dom. 1998/99:JO1

Stadsdelsnämnden beslutade den 28 februari 1995 i ett tredje ärende, rörande Kometens Frukt & Konfektyr HB, att inte medge tillstånd för ett automatspel av typ skicklighetsspel. Motiveringen var densamma som i de två tidigare ärendena. Sedan bolaget överklagat meddelade länsstyrelsen den 15 augusti 1995 följande beslut: ”Länsstyrelsen upphäver stadsdelsnämndens i Bergsjön beslut och visar ärendet åter till stadsdelsnämnden som har att meddela Kometens Frukt & Konfektyr HB tillstånd för ett automatspel av typ skicklighetsspel. Placeringen av spelet skall bestämmas av stadsdelsnämnden.” Nämnden överklagade även detta beslut.

Mot bakgrund av att såväl kammarrättens dom rörande Bark & Karlsson Frukt HB som länsstyrelsens beslut rörande Kometens Frukt & Konfektyr HB var föremål för överprövning i högre instans fann JO Stina Wahlström inte skäl att vidta någon åtgärd med anledning av den då förevarande anmälan. Ärendet skrevs av genom beslut den 12 oktober 1995.

Anmälan

Anders Jonsson framförde i en förnyad anmälan följande:

Sedan JO:s beslut har Regeringsrätten avgjort även tillståndsansökningar från Bark & Karlsson Frukt HB och Kometens Frukt & Konfektyr HB. Regeringsrätten har således i beslut 1997-03-05 i mål 5664-1995 avslagit Stadsdelsnämndens ansökan om prövningstillstånd i ärendet Bark & Karlsson Frukt HB. I beslut 1997-06-09 i mål 1678-1996 har Regeringsrätten avslagit Stadsdelsnämndens ansökan om prövningstillstånd i ärendet Kometens Frukt & Konfektyr HB.

Stadsdelsnämnden har således i minst tre ärenden – förmodligen många fler – avslagit ansökningar om tillstånd för automatspelsverksamhet med en generell motivering, vilken genom regeringsrättens beslut 1994-09-22 i mål 1743-1994 klarlagts ej vara lagligt grundad. Stadsdelsnämnden har även till skada för enskilda sökanden efter regeringsrättens beslut 1994-09-22 fortsatt att överklaga överinstanserna länsstyrelsens och kammarrättens beslut trots att de insett att utgången måste ha varit given. Stadsdelsnämndens handlande har inneburit en helt onödig tidsutdräkt.

Anders Jonsson uppgav i en tilläggsanmälan den 29 januari 1998 att stadsdelsnämnden, såvitt han kände till, trots lagakraftvunna beslut sedan mars respektive juni 1997, inte meddelat tillståndsbeslut för Bark & Karlsson HB och Kometens Frukt & Konfektyr HB. Han upplyste beträffande Ninas Grill att rörelsen bytt ägare och att det därför inte var aktuellt med något tillstånd.

Utredning

1998/99:JO1

Anmälan och tilläggsanmälan remitterades till stadsdelsnämnden Bergsjön. Nämnden uttalade i remissvar den 30 oktober 1997 respektive den 10 mars 1998 följande:

Stadsdelsnämnden har vid avslagsbeslut avseende automatspel i Bergsjön använt en generell motivering eftersom förhållandena är likartade på grund av den sociala strukturen i Bergsjön.

I skrivelsen framkommer att Stadsdelsnämnden Bergsjön ej meddelat Bark & Karlsson HB och Kometens Frukt & Konfektyr tillstånd för automatspel trots att Regeringsrätten 1997-03-05 respektive 1997-06-09 avslagit stadsdelsnämndens begäran om prövningstillstånd och länsstyrelsens avgöranden om att bevilja tillstånd därmed vunnit laga kraft.

Synpunkter

Handläggningen av automatspelsärenden sker från och med 1996-01-01 kommungemensamt vid Stadsdelsnämnden Centrum.

Vid inspektionsbesök av handläggaren vid Stadsdelsnämnden Bergsjön hos Bark & Karlsson och Kometens Frukt & Konfektyr har framkommit att på båda ställena har automatspel under en längre tid varit uppställda varför handläggaren vid Stadsdelsnämnden Bergsjön tagit för givet att Stadsdelsnämnden Centrum utfärdat tillstånd för automatspel. Så har tydligen ej varit fallet. Det är att beklaga att ett missförstånd har uppstått.

Stadsdelsförvaltningen Bergsjön finner det dock anmärkningsvärt att automatspel varit uppställda hos både Bark & Karlsson och Kometens Frukt & Konfektyr trots att formellt tillståndsbevis saknats.

Tillståndsenheten vid Stadsdelsförvaltningen Centrum är informerad i ärendet.

Anders Jonsson kommenterade remissvaren.

Rättslig reglering

Bestämmelser om uppställning av mekaniska eller elektroniska spelautomater i lokaler eller på platser till vilka allmänheten har tillträde finns i lagen (1982:636) om anordnande av visst automatspel.

Enligt 2 § nämnda lag skall den som anordnar automatspel svara för att spelautomaten inte används för annat ändamål än den är avsedd för, att god ordning råder inom den lokal eller på den plats där spelet bedrivs samt att barn eller ungdom inte otillbörligen lockas att delta i spelet. Tillstånd krävs för att anordna automatspel eller ställa upp en spelautomat. Frågan om tillstånd prövas av socialnämnden. Tillstånd får inte meddelas utan att polismyndigheten hörts i ärendet (3 §). Vid prövning av tillstånd skall socialnämnden bedöma risken för att en spelautomat används för annat ändamål än som avses med ansökan eller för att verksamheten kan komma att äga rum i strid mot bestämmelserna i 2 § eller bedrivs i en miljö som är olämplig för barn eller ungdom. Vid prövningen skall särskilt beaktas sökandens lämplighet, antalet spelautomater för vilka tillstånd söks, spelens beskaffenhet samt lokalens eller platsens ändamålsenlighet och belägenhet

(4 §). Tillstånd att anordna automatspel får förenas med föreskrifter om lägsta ålder för tillträde och tider när spelverksamheten får bedrivas samt andra föreskrifter som behövs för att motverka att spelverksamheten förorsakar bristande ordning eller bedrivs i en miljö som är olämplig för barn eller ungdom. Om det efter tillståndsbeslutet uppkommer missförhållanden till följd av spelverksamheten, får socialnämnden meddela nya eller ändrade föreskrifter (5 §). Socialnämnden får återkalla ett tillstånd, om automatspel har anordnats i strid mot bestämmelserna i 2 § eller mot föreskrifter som har meddelats med stöd av 5 § eller om spelautomaten använts för annat ändamål än tillståndet avser eller om annars förutsättningar för tillstånd inte längre föreligger (6 §). Socialnämnden utövar tillsyn över efterlevnaden av lagen och av de föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen (7 §). Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet anordnar automatspel eller låter ställa upp en spelautomat i strid mot 3 § eller bryter mot föreskrifter som har meddelats med stöd av 5 § döms, om gärningen inte är ringa, till böter eller fängelse i högst sex månader (9 §).

1998/99:JO1

JO Lavin anförde i ett beslut den 31 mars 1998 följande.

Bedömning

Länsstyrelsens beslut i ärendet Ninas Grill vann laga kraft den 22 september 1994. Trots detta beslutade stadsdelsnämnden den 28 februari 1995, på samma grunder som i detta ärende, att avslå ansökan från Kometens Frukt & Konfektyr HB och att, sedan länsstyrelsen upphävt beslutet, överklaga hos såväl kammarrätten som Regeringsrätten. Stadsdelsnämnden beslutade vidare den 26 september 1995 att överklaga kammarrättens dom rörande Bark & Karlsson Frukt HB.

Stadsdelsnämnden har naturligtvis varit formellt bunden av länsstyrelsens lagakraftvunna beslut endast vad gällt den part som respektive beslut avsett. Redan ur länsstyrelsens beslut rörande Ninas Grill har nämnden dock kunnat utläsa hur 4 § lagen om anordnande av visst automatspel borde tillämpas. Åtminstone senast när detta beslut vann laga kraft, borde det således ha fallit sig naturligt, att nämnden vid sin prövning av senare likartade fall lagt länsstyrelsens bedömning till grund för sina beslut. Så skedde emellertid inte trots att stadsdelsnämnden, att döma av de identiska motiveringarna i de senare besluten och uttalandet i remissvaret hit, uppenbarligen ansåg att omständigheterna i dessa ärenden var likartade. Jag kan därför inte freda mig från misstanken att stadsdelsnämnden, såsom Anders Jonsson hävdade i sin anmälan, mer eller mindre medvetet har tillämpat den ifrågavarande bestämmelsen felaktigt och således uppträtt illojalt mot tillståndssökande. Jag vill tillägga att jag finner det svårt att förstå att nämnden vid överklagande av länsstyrelsens senare beslut trodde sig kunna vinna framgång hos domstolarna.

När det gäller stadsdelsnämndens underlåtenhet att vidta åtgärder med anledning av länsstyrelsens lagakraftvunna beslut att upphäva nämndens avslagsbeslut och återförvisa ärendena till nämnden, gör jag följande bedömning.

Länsstyrelsen hade i de beslut som här är i fråga ålagt stadsdelsnämnden att meddela tillstånd för angivet antal automatspel av en viss typ. I och med att Regeringsrätten beslutade att inte meddela prövningstillstånd vann besluten laga kraft. Det har då ålegat stadsdelsnämnden att så snart som möjligt verkställa respektive beslut genom att utfärda tillstånd för sökanden enligt de anvisningar som angetts i länsstyrelsens beslut.

Jag noterar att det hade varit till gagn för sökandena om länsstyrelsen meddelat tillstånd direkt i sina beslut i stället för att återförvisa ärendena till stadsdelsnämnden. I detta avseende erinras om att enligt allmänna förvaltningsrättsliga principer överprövande myndighet härvid har samma befogenheter som den i första instans beslutande myndigheten (jfr Strömberg, Allmän förvaltningsrätt, 18 u. 1997, s. 209).

Av utredningen framgår att någon åtgärd över huvud taget inte vidtogs med anledning av de lagakraftvunna besluten. Ett sådant förfarande är helt oacceptabelt. Nämnden har i remissvaret som förklaring uppgett att handläggningen av automatspelsärenden den 1 januari 1996 övertagits av Stadsdelsnämnden Centrum och att ett missförstånd beträffande utfärdandet av tillstånd uppstått till följd av denna organisationsändring.

Jag vill här uttala följande. Kommunstyrelsen har uppsikt över de övriga nämndernas verksamhet (6 kap. 1 § kommunallagen 1991:900) och skall således tillse att nämndorganisationen fungerar tillfredsställande och att respektive nämnd fullgör sina i lag föreskrivna skyldigheter. Sedan varje kommun fått frihet att bestämma sin nämndorganisation, har kommunstyrelsens uppsikt över nämnderna fått ökad betydelse.

Slutligen vill jag klargöra att behörig stadsdelsnämnd varit skyldig att meddela de ifrågavarande tillstånden, även om nämnden skulle ha funnit att förutsättningarna för meddelande av tillstånd numera ändrats väsentligt i ett fall och detta kan antas ha varit okänt för de högre instanserna. En annan sak är att sedan ett tillstånd väl meddelats nämnden äger återkalla detta därför att förutsättningarna härför inte längre skulle föreligga (6 § lagen om anordnande av visst automatspel).

Med den allvarliga kritik som innefattas i det ovan sagda avslutas ärendet här.

Offentlighet och sekretess samt yttrande- och tryckfrihet

1998/99:JO1

Socialtjänst samt hälso- och sjukvård

Sjukhus har tillåtit ett TV-bolag att filma verksamheten vid akutmottagningen. Fråga bl.a. om patienternas integritet träts för när genom inspelningarna

(Dnr 4495-1996)

Anmälan

I en anmälan till JO riktade Jan Å. Andersson kritik mot att ett privatägt produktions- och TV-bolag (Strix Television AB) tillåtits att genomföra filminspelning på akutmottagningen vid Huddinge sjukhus. Han ifrågasatte bl.a. patienternas integritetsskydd vid en sådan inspelning och begärde granskning av sjukhusets och Socialstyrelsens agerande i ärendet.

Utredning

Anmälan remitterades till direktören vid sjukhusstyrelsens stab i Stockholms läns landsting för utredning och yttrande. JO inhämtade också yttrande från Socialstyrelsen.

Sjukhusstyrelsen hänvisade i sitt remissvar till ett yttrande av chefläkaren vid Huddinge sjukhus, Anders Persson. Denne anförde bl.a. följande.

Under hösten 1996 tog Strix Television AB kontakt med Huddinge sjukhus informationsavdelning för att efterhöra intresset av att ev delta i en dokumentär filminspelning utgående från en akutmottagning på ett större sjukhus. Flera möten hölls mellan Strix Television AB, klinikledningen på akuten, informationsavdelningen samt divisionschefen (A-divisionen) för att belysa olika aspekter av ett ev samarbete. Ett förslag till avtal upprättades. De olika etiska frågeställningar som kunde tänkas uppstå vid denna typ av inspelningsverksamhet diskuterades ingående med utöver ovan nämnda också chefläkaren. Innan beslut att starta filminspelningarna fattades diskuterades ärendet också i sjukhusledningen.

Efter det att inspelningarna påbörjats kom ganska snart ett par artiklar i Aftonbladet, som ytterligare aktualiserade etiska frågeställningar framför allt frågor hur överenskommelsen med Strix Television AB och sjukhuset tillgodosåg patienternas krav på integritet. När dessa frågor ånyo uppkom beslöts att omedelbart stoppa inspelningsverksamheten och chefläkaren tog kontakt med Socialstyrelsens generaldirektör och jurist för information och diskussion kring det träffade avtalet. Vid denna diskussion klargjordes att en absolut förutsättning för inspelning av detta slag är att patienterna ger sitt samtycke redan innan filmning får påbörjas.

Efter diskussion på sjukhuset och med producenten gjordes vissa förändringar i det ursprungliga avtalet, förändringar som bl a innebar ett ovillkorligt krav på patientens medgivande innan filmning får påbörjas. Efter dessa justeringar i avtalet konstaterade Socialstyrelsen att avtalet tillgodosåg önskemålen med hänsyn till patienternas integritet.

Som framgår av ovan given redogörelse har patientens rätt till integritets- skydd och respektfullt bemötande inte åsidosatts. Att det skulle finnas andra motiv för sjukhusets eller dess personals medverkan i filmningen än att med- verka till saklig information om verksamheten på en akutmottagning med fokus mot vad som händer patienter vid besök där, avvisas bestämt.

Socialstyrelsen anförde i sitt remissvar, beslutat av ställföreträdande general- direktören Olof Edhag, bl.a. följande.

Sedan tidningen Aftonbladet i november 1996 i en artikel uppmärksammat att det planerades TV-inspelningar vid akutmottagningen på Huddinge sjuk- hus, tog Socialstyrelsens generaldirektör Claes Örtendahl på eget initiativ kontakt med ledningen för sjukhuset för att informera sig om huruvida den planerade verksamheten överensstämde med gällande sekretessbestämmelser och om patienternas integritet i tillräcklig utsträckning var skyddad. Ett sammanträffande ägde därefter rum i Socialstyrelsens lokaler varvid dels chefläkare Anders Persson, Huddinge sjukhus, dels Claes Örtendahl och Socialstyrelsens chefsjurist Kristina Widgren närvarade.

Redan det förhållande att man utan samtycke från patienten tillåter ett TV- team att i en undersökningssituation träffa en patient och påbörja en inspel- ning kan innebära ett åsidosättande av sekretessen (jfr JO 1995/96 s. 437).

Vid nyssnämnda sammanträffande framhölls från Socialstyrelsens sida att det med hänsyn till den stränga sjukvårdssekretessen är absolut nödvändigt att patienterna till ansvarig sjukvårdspersonal lämnar sitt tillstånd till att medverka i inspelning innan denna överhuvudtaget påbörjas. Det framhölls också att patientens medgivande måste ges på ett sådant sätt att det står klart för sjukvårdspersonalen att medgivandet är allvarligt menat och inte en följd av det beroendeförhållande till sjukvården som råder till följd av patient- situationen. Vidare påpekades att överenskommelsen om granskningsrätt i efterhand sannolikt inte kan hindra TV-företagets möjligheter att sända det filmade materialet. Med anledning av dessa synpunkter avsåg sjukhus- ledningen att ompröva utformningen och uppläggningsen av den planerade filmningen och att träffa ett nytt avtal med filmbolaget. Patienten skulle också erhålla skriftlig information om inspelningen före det samtycke inhämtades. Vidare skulle från inspelning uteslutas mycket svårt sjuka och mycket svårt skadade personer.

Det sagda redovisades också i ett brevsvår från Claes Örtendahl till personalen vid akutmottagningen på Huddinge sjukhus.

I december fick Socialstyrelsen ta del av ett utkast till nytt avtal mellan Huddinge sjukhus och det aktuella TV-bolaget. Kristina Widgren tog då telefonkontakt med Anders Persson och framförde ånyo att ett absolut villkor för inspelning måste vara att det alltid finns ett samtycke från patienten i förväg och att filmning överhuvudtaget inte får ske om sådant samtycke inte har kunnat inhämtas. Vid samtalet påpekade Kristina Widgren dessutom att det med hänsyn till regleringen i yttrandefrihetsgrundlagen var ytterst tveksamt att – som föreslagits i avtalet – lova patienten en rätt att sedan inspelning gjorts återta sitt samtycke. TV-bolaget kan knappast med stöd av ett sådant avtalsvillkor hindras från att sända redan inspelade delar. Avtalsvillkoret skulle otvivelaktigt inge patienten den felaktiga föreställ- ningen att sändning skulle kunna förhindras om patienten i ett senare skede skulle ångra sig. Som nyss sagts fanns ingen garanti härför.

När det gäller det avtalsvillkor som återfinns under p. 6 "sekretess" i avtalet vill Socialstyrelsen framhålla följande.

Det ifrågavarande avtalsvillkoret har tydligen haft till syfte att "återskapa" sekretess eller tystnadsplikt beträffande efter samtycke utlämnade uppgifter. Detta är dock inte möjligt.

Vid telefonsamtal med Anders Persson ifrågasattes också denna 1998/99:JO1
avtalspunkt av Kristina Widgren.

Det bör framhållas att Socialstyrelsen inte i något skede har godkänt avtalet mellan Huddinge sjukhus och TV-företaget, vilket för övrigt inte är Socialstyrelsens uppgift. Kontakterna med Huddinge sjukhus innebar endast att styrelsen lämnade synpunkter på avtalet för att förhindra att sekretesslagens bestämmelser skulle åsidosättas i samband med inspelningarna. Eftersom det vid dessa kontakter tydligt framhölls att det ankom på sjukhuset att pröva förutsättningarna för avtalet, kan man från sjukhusets sida knappast ha uppfattat att inspelningarna skedde med Socialstyrelsens godkännande. Socialstyrelsens kontakter med sjukhuset utesluter givetvis inte heller senare tillsynsåtgärder med anledning av avtalet eller vad som förekommit vid inspelningarna.

Jan Å. Andersson yttrade sig över remissvaren.

Efter att ha tagit del av det aktuella avtalet mellan Huddinge sjukhus och Strix Television AB anförde *stf JO Ekberg* i beslut den 17 oktober 1997 följande.

Bedömning

Allmänt

De aktuella klagomålen rör den principiella frågan huruvida en TV-inspelning på en akutmottagning under medverkan av bl.a. patienter kan sägas komma i konflikt med patienternas krav på skydd för den personliga integriteten under en vistelse på sjukhus. Utanför JO:s prövning i detta ärende faller däremot hur integritetsfrågorna i praktiken kommit att handläggas av Huddinge sjukhus då inspelningarna genomfördes. I det avseendet föreligger för övrigt inte någon utredning. Då frågorna rörande integritet endast allmänt berörs i avtalet mellan sjukhuset och TV-bolaget och då sjukhuset haft att självständigt bedöma dessa frågor under själva inspelningen finner jag inte heller skäl att i detalj uttala mig om innehållet i avtalet.

Integritetsregleringen i stort

I svensk rätt har inte utvecklats någon egentlig personlighetsrätt. Det finns därför inte någon legaldefinition av begreppet personlig integritet. Däremot finns det bestämmelser till skydd för den personliga integriteten i skilda lagar och förordningar på olika rättsområden.

Den personliga integriteten handlar ytterst om en allmänmänsklig rätt att den enskilde – i vad man kan kalla hennes privata inre sfär – skall lämnas i fred. I vid bemärkelse kan denna rätt omfatta i stort sett alla uppgifter om den enskildes personliga förhållanden. Att frågor som hänför sig till den enskildes hälsa hör hit är uppenbart. Av rätten till personlig integritet inom hälso- och sjukvårdens område följer att den enskilde med beaktande av sina individuella särdrag skall bli bemött med respekt. Han skall ha rätt att bli undersökt och behandlad under diskreta förhållanden och med tystnadsplikt för den vårdande personalen. Patientens egen åsikt skall efterfrågas, respekteras och beaktas. För att kunna utöva sin självbestämmanderätt över den egna kroppen vid vård och behandling måste patienten vara väl informerad.

Först därigenom kan han bedöma de olika behandlingsoptionsalternativens förutsättningar och konsekvenser. 1998/99:JO1

En kontakt med hälso- och sjukvården innebär i och för sig alltid ett visst mått av intrång i den enskildes personliga integritet, t.ex. vid själva den medicinska undersökningen och vid hanteringen av uppgifter om den enskilde som har framkommit genom undersökningen. Detta intrång sker dock efter samtycke av den enskilde.

Integritetsbestämmelser som tar sikte på vård- och behandlingssituationen finns i hälso- och sjukvårdslagstiftningen. I hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) som reglerar samhällets ansvar för befolkningens hälso- och sjukvård föreskrivs bl.a. att vården skall bygga på respekt för patientens självbestämmande och integritet (2 a §). I lagen (1994:953) om åligganden för personal inom hälso- och sjukvården, som tar sikte på personalens skyldigheter gentemot patienten, föreskrivs i 2 § bl.a. att vården så långt möjligt skall utformas och genomföras i samråd med patienten och att denne skall visas omtanke och respekt.

Bestämmelser som rör sekretesskydd för uppgifter avseende enskilda personer inom hälso- och sjukvården finns i sekretesslagen (1980:100), SekrL. I 7 kap. 1 § första stycket anges följande.

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 honom närstående lider men.

Begreppet enskilds ”personliga förhållanden” skall i detta sammanhang tolkas mycket vidsträckt och avser i princip alla uppgifter som kan härledas till en identifierbar person. Om det i ett TV-program visas bilder som anger att en person vårdas eller vistas på sjukhus är detta i princip ett röjande av enskilds personliga förhållanden, dvs. av sekretesskyddade uppgifter. Det bör också i sammanhanget framhållas att begreppet ”men” endast skall ses utifrån den enskildes synpunkt.

Sekretessen enligt 7 kap. 1 § första stycket SekrL är dock inte absolut. Den kan – muntligt eller skriftligt – efterges av den enskilde enligt 14 kap. 4 § första stycket SekrL som inledningsvis lyder:

Sekretess till skydd för enskild gäller inte i förhållande till den enskilde själv och kan i övrigt helt eller delvis efterges av honom.

Sedan den 1 januari 1995 gäller den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) som lag här i landet. I artikel 8 föreskrivs att var och en har rätt till skydd för sitt privatliv. Regeln avser att i första hand ge enskilda skydd i förhållande till det allmänna men torde även omfatta situationer där privata rättssubjekt kränker den personliga integriteten för andra privata rättssubjekt. Förutsättningen för detta är dock att det finns brister i det skydd staten ger de enskilda enligt konventionen.

Frågan om filmning på en akutmottagning

1998/99:JO1

Det får i och för sig anses vara av värde att genom en TV-inspelning på ett objektivt och sakligt sätt återspegla vad som händer i akutsjukvården med syfte att sprida kunskap om vården och förståelse för personalens arbetssituation. På så sätt kan allmänheten också förberedas på hur sjukvården tar emot en patient som av olika skäl måste besöka en akutmottagning.

Om en TV-inspelning med patienter avses att genomföras är det emellertid ett absolut krav att inspelningen inte får påverka den enskildes och då framför allt patienternas personliga integritet vid den vård eller behandling som ges åt patienterna. Det är en självklarhet att ett sjukhus skall prioritera det som verksamheten är inriktad på nämligen vård och behandling av patienter. En patient som uppsöker ett sjukhus för akut vård skall tryggt kunna förvänta sig att det är vårdbehovet som är styrande för de insatser som görs och att aktiviteter som kan tänkas påverka verksamheten negativt eller som i övrigt upplevs som ovidkommande i största möjliga mån inte förekommer.

Det är den enskilde patienten som råder över frågan om fotografering av honom eller henne skall tillåtas eller ej. Patientens hälsotillstånd gör emellertid att det som regel inte rör sig om två jämförbara parter när patienten genom sjukhusets förmedling ställs inför detta avgörande. De enskilda som kommer till en akutmottagning har ofta drabbats av sjukdomar eller skador som kräver omedelbara åtgärder från sjukvårdens sida. De närstående som ledsagar dessa patienter kan också sägas befinna sig i ett utsatt tillstånd med all den oro och osäkerhet som för det mesta följer i anledning av det inträffade akutfallet. Enligt min uppfattning kan det allmänt ifrågasättas om de personer som intagits på en akutmottagning alltid har möjlighet att på ett adekvat sätt ta till sig lämnad information i sekretessfrågan och som en följd härav utöva sin självbestämmanderätt rörande eftergift av sekretessen. Ofta torde omständigheterna vid intagning på en akutmottagning också vara sådana att många av patienterna har små möjligheter att bedöma verkan av ett samtycke.

Bestämmelsen om eftergift av sekretess kan ge upphov till en rad problem beträffande vem som kan lämna eftergiften och verkan av densamma. Har t.ex. den till vars förmån sekretessen är uppställd en legal ställföreträdare kan denne lämna ett samtycke enligt bestämmelsen. Då det gäller mindre barn kan endast barnens vårdnadshavare lämna ett eventuellt samtycke. Är båda föräldrarna vårdnadshavare måste bådadas samtycke inhämtas. Gäller det barn som uppnått sådan ålder och mognad att det själv kan ta ställning till frågan om samtycke, skall såväl barnets som vårdnadshavarnas inställning till frågan om eftergift inhämtas. Kan samtycke inte inhämtas t.ex. på grund av att patienten är medvetslös, påverkad av smärta, medicin eller något annat eller är förvirrad gäller dock sekretessen enligt 7 kap. 1 § SekrL. Även om ett samtycke i vissa av dessa fall lämnas, återstår att bedöma om samtycket är relevant. Det bör då uppmärksammas att man inte kan ta hänsyn till ett samtycke som efter vad som framgår saknar giltighet som rättshandling enligt allmänna regler.

Närvaron av filmfotografer och reportrar på akutmottagningen kan självfallet också påverka patienten vid ställningstagandet om samtycke skall ges eller vägras. Det ligger nära till hands att anta att patienten kan känna sig tvingad att medverka vid inspelningen. Patienten vill inte ställa till besvär och vill heller inte utsätta sig för risken av mer eller mindre långt gående övertalningsförsök. Sjukvården framstår i sammanhanget som någon slags "garant" för att en TV-inspelning på en akutmottagning är något acceptabelt. Patienten kan vidare förledas tro att medverkan i ett sådant TV-program kan ge fördelar i form av snabbare och bättre vård. Ett medgivande lämnat i ett akut sjukdoms- eller skadetillstånd kan också i ett senare skede framstå som förhastat. Att förlita sig på den ångermöjlighet som det aktuella avtalet innehållit kan vara tveksamt. Som Socialstyrelsen understrukit kan "ånger-rätten" i förhållande till TV-bolagets rätt att sända det inspelade materialet medföra problem av grundlagskaraktär.

Enligt min mening måste det stå fullt klart för patienterna att sjukhuspersonalen inte ger tillstånd till att upplåta sjukhusets lokaler för inspelning med mindre det är klart att en sådan inte står i strid med patientens intresse. Det får därför inte förekomma ens en misstanke om att patienten utsätts för påtryckningar i någon form. Det måste ankomma på sjukvårdens personal att lämna fullgod information till berörda patienter så att dessa kan utöva sin självbestämmanderätt om eftergift av sekretessen. Det får också krävas av sjukvårdspersonalen att den övervakar att inspelningarna praktiskt genomförs på ett sätt som inte kränker de enskilda. Sjukvårdspersonalen skall självklart också tillse att de enskilda som befinner sig på mottagningen och som inte deltar i inspelningen i minsta möjliga mån störs eller oroas av t.ex. personal från TV-bolaget. Det måste också ankomma på personalen att noga kontrollera att alla som filmas och som omfattas av sjukvårdssekretessen dessförinnan har lämnat sitt samtycke och att samtycket avgivits korrekt och med klar insikt om att man därmed efterger sitt sekretesskydd. Det skulle kunna vara lämpligt att en anteckning om samtycke görs i patientens journal.

Som jag redan anfört är jag införstådd med att det av olika skäl kan vara av värde att genom en filminspelning sprida en bild av verksamheten på en akutmottagning som också korrekt återger rent medicinska förhållanden inom vården. Om integritetsfrågorna går att lösa har jag i och för sig inget att invända mot att en TV-inspelning äger rum. Jag utgår då ifrån att den rent medicinska vården inte på något sätt påverkas negativt av inspelningen. En förutsättning för att en inspelning skall få komma till stånd måste under alla förhållanden vara att inspelningen skall användas i ett strikt sakligt sammanhang som ett led i en dokumentär skildring eller som inslag i ett seriöst debattprogram eller liknande. Att inspelningen – efter mönster av utländska TV-inspelningar i sjukhusmiljö – skall kunna helt eller delvis användas i program av underhållningskaraktär får anses uteslutet.

Jag utgår från att Socialstyrelsen i sin egenskap av tillsynsmyndighet över hälso- och sjukvården i landet nära övervakar att de enskildas personliga integritet inte kränks vid TV-inspelningar o.d. och att styrelsen vid behov utfärdar nödvändiga råd och anvisningar i frågan.

Det inträffade ger mig inte anledning att rikta kritik mot Huddinge sjukhus eller Socialstyrelsen.

Övrigt

1998/99:JO1

Jag finner inte skäl att ytterligare uttala mig i ärendet.

Föräldrars rätt att bestämma i frågor som rör ett tonårsbarns personliga angelägenheter samt rätt att få del av en vid en ungdomsmottagning förd patientjournal rörande barnet. – Fråga om tillämpningen av 7 kap. 1 § och 14 kap. 4 § andra stycket sekretesslagen

(Dnr 571-1997)

Anmälan

I en anmälan till JO klagade S.D. och D.D. på Ungdomsmottagningen i Helsingborgs sjukvårdsdistrikt. De var kritiska till att de inte fått tillräcklig information avseende deras underåriga dotters kontakter med ungdomsmottagningen, att de inte fått del av ungdomsmottagningens journalanteckningar rörande dottern samt att de fått vänta alltför länge på att få ett beslut om att de inte kunde erhålla journalanteckningarna.

Utredning

Anmälan remitterades till sjukhusdirektören vid Lasarettet i Helsingborg för utredning och yttrande. Sjukhusdirektören Jan Rosqvist avgav remissvar i vilket anfördes bl.a. följande.

Händelseförloppet

Makarna D:s dotters första kontakt med ungdomsmottagningen och kurator Birgitta Persson var den 16 december 1994. Flickan hade då ganska nyligen fyllt 13 år. Hon sökte ungdomsmottagningen för vissa relationsproblem. Hon önskade inte ha föräldrarnas medverkan vid kontakterna. Efter sex kontakter upphörde dessa i januari 1995.

Flickan sökte åter kurator Birgitta Persson den 6 mars 1996 eftersom hon upplevde sin situation avsevärt förvärrad. Hon accepterade att kuratorn försökte arrangera en gemensam träff med föräldrarna och eventuellt med representant för barn- och ungdomspsykiatriska kliniken (BUP). Överenskommelse träffades med mamman om en gemensam träff med föräldrar och dotter på ungdomsmottagningen. Mamman önskade dock inget deltagande av BUP. Träffen avbokades därefter av mamman.

Patienten kom åter till ungdomsmottagningen den 4 juni 1996, då hon uppgav sig må ännu sämre. I samråd med henne kontaktade kurator Birgitta Persson modern och föreslog åter att hela familjen skulle träffas på ungdomsmottagningen. Patienten var orolig för att föräldrarna skulle kunna få läsa hennes journal. Efter kontakt med jurist inom landstinget meddelade kuratorn henne att detta inte skulle ske utan hennes tillstånd.

Efter ytterligare några kontakter skickades en remiss från ungdomsmottagningen till BUP. Mamman förklarade sig då vara positiv till detta. Ett gemensamt möte arrangerades i augusti på BUP men vare sig föräldrarna eller dottern infann sig till detta.

Efter flera underhandskontakter med socialtjänsten gjorde kurator Birgitta Persson i augusti en anmälan enl 71 § socialtjänstlagen.

Makarna D. sökte chefbarnmorskan Anders Karlsson den 9 augusti 1996 dels för att framföra sitt missnöje med kurator Birgitta Perssons handläggning av deras dotter, dels för att få tillgång till dotterns journal. Karlsson informerade dem om vart de kunde vända sig med sina klagomål. Han förklarade också att ungdomsmottagningen inte kunde lämna ut journalen mot patientens uttalade önskemål. Karlsson, som uppfattade föräldrarnas förfrågan mer som principiell än formell, informerade också om att det var kvinnoambulansens chef som hade att fatta formellt beslut om journalutlämnande. Han vidtog därefter åtgärder för att en kommande formell begäran skulle kunna handläggas snabbt.

Vid ett telefonsamtal ca två veckor senare med fru D. insåg Anders Karlsson att makarna D:s avsikt med sin förfrågan den 9 augusti verkligen var att få del av dotterns journal. Ärendet lämnades därefter omedelbart till chefsöverläkaren, som inte ansåg sig kunna utlämna journalen och som därför den 26 augusti skickade ärendet till direktionen.

Chefsöverläkarens brev registrerades på direktionens kansli den 27 augusti och lämnades för handläggning till kanslichefen Jan-Ingvar Persson. Den 3 september föredrog denne ärendet för mig, som enligt beslut av direktionen har att på direktionens vägnar fatta beslut om utlämnande av allmänna handlingar. Mot bakgrund av att patienten inte önskade att föräldrarna skulle få ta del av journalen beslöt jag med stöd av 7 kap 1 § och 14 kap 4 § 2 stycket Sekretesslagen att de begärda journalhandlingarna inte skulle utlämnas. Innan beslutet expedierades tog kanslichefen kontakt med Anders Karlsson för att kontrollera att det inte var någon osäkerhet kring patientens önskan att föräldrarna inte skulle få ta del av journalen. Kanslichefen Jan-Ingvar Persson föreslog att patienten skulle kontaktas härom. Anders Karlsson hade vid detta tillfälle själv aldrig träffat patienten och tog därför kontakt med kuratorn Birgitta Persson, som nu slutat sin tjänstgöring på ungdomsmottagningen. Man kom överens om att Anders Karlsson skulle ta den föreslagna kontakten. Han sökte därför patienten på telefon och fick därvid prata både med henne och hennes moder. Uppenbarligen fick patienten då för första gången information om att föräldrarna begärt få ta del av hennes journal och blev mycket upprörd över att frågan var aktuell eftersom hon tidigare lovats att journalen inte skulle utlämnas. Det bestämdes att hon skulle besöka ungdomsmottagningen den 9 september för att få ytterligare information. Den 4 september informerades Jan-Ingvar Persson om resultatet av telefonkontakten med patienten. Mitt beslut från den 3 september med besvärshänvisning expedierades då omedelbart i rekommenderat brev med mottagningsbevis. Beslutet kvitterades ut av makarna D. den 10 september. Beslutet överklagades ej.

Den 4 september kontaktade fru D. Anders Karlsson per telefon. Det framgick då tydligt att föräldrarnas avsikt varit att journalhandlingarna skulle överlämnats till dem utan dotterns vetskap. Samma dag uppsökte patienten Jan-Ingvar Persson för att få information om ärendets vidare gång och om vilka formella möjligheter föräldrarna nu hade att få ta del av journalen.

Den 9 september fick patienten vid besök på ungdomsmottagningen ytterligare information. Hon fick då också veta att anmälan gjorts till socialtjänsten. Hon vägrade då att lämna mottagningen. Situationen utvecklades på ett sådant sätt att man inte såg någon annan utväg än att tillkalla socialjouren.

Ungdomsmottagningens verksamhet

Ungdomsmottagningen tillkom för mer än tio år sedan i syfte att förebygga aborter och sexuellt överförbara sjukdomar. Den utformades utifrån tonåringarnas behov och fick från början en speciell karaktär, som den sedan

behållit. Mottagningen har en bred kompetens med bl a gynekolog och barnmorskor. I organisationen ingår också en kurator för att tillföra psykosocial kompetens. Kontaktytan är bred både mot sjukvården i övrigt och mot sociala myndigheter. Mottagningen är utformad efter tonåringarnas speciella behov och fokuseras framför allt mot ungdomars sexuella behov och reproduktiva hälsa genom att väntetiderna är korta och besöken avgiftsfria, att lokalerna är centralt belägna och lättillgängliga samt att verksamheten är skild från "vuxenmottagningar". Personalens attityd karaktäriseras också av stor respekt för den unga människan. Abortrådgivning är en del av verksamheten.

1998/99:JO1

Genom sitt utåtriktade arbete utvecklar mottagningen ett brett kontaktnät med stadens ungdomar, vilka söker sig till mottagningen för att få en möjlighet till vuxenkontakt utanför hem och skola. Genom detta får mottagningen en viss verksamhet förutom grundverksamheten, dvs ungdomars sexuella behov och reproduktiva hälsa. Förtroendet bland stadens ungdomar för mottagningen är stort, icke minst genom den möjlighet för sekretesskydd som finns. Balansgången mellan tonåringarnas önskan om sekretesskydd gentemot föräldrarna och rimlig information till dessa är många gånger svår men kan oftast lösas. Ungdomsmottagningen strävar mot att tonåringarna och deras föräldrar skall närma sig varandra för att de gemensamt skall kunna lösa aktuella problem.

Yttrande

Huvudregeln när det gäller förhållandet mellan ett underårigt barn och föräldrarna är enligt 6 kap 11 § föräldrabalken att föräldrarna har rätt och skyldighet att bestämma i frågor som rör barnets personliga angelägenheter. Normalt sett skall alltså föräldrarna kontaktas och samråd ske när det gäller omhändertagande och vård av ett underårigt barn. Som framgår av det ovanstående är det också ungdomsmottagningens strävan att närma föräldrar och barn. Av min redovisning av händelseförloppet ovan anser jag också att det klart framgår att ungdomsmottagningen i det aktuella fallet arbetat enligt dessa principer. Man har arbetat med patientens bästa för ögonen. Flera försök har gjorts att försöka lösa patientens problem i samråd med föräldrarna.

När det gäller föräldrars möjlighet till insyn i sekretesskyddat material som gäller barnet är huvudregeln att föräldrar har sådan rätt. Undantag från denna rätt finns dock. Enligt 14 kap 4 § Sekretesslagen gäller sekretess till skydd för underårig även i förhållande till vårdnadshavaren och får inte efterges av denne, om det kan antas att den underårige lider betydande men om uppgiften röjs för vårdnadshavaren. Detta betyder emellertid enligt min mening inte att uppgifter skall lämnas i alla andra fall då det inte föreligger betydande men. Berörd sjukvårdspersonal är i sådana fall hänvisad till att göra en sedvanlig sekretessprövning enligt 7 kap 1 § Sekretesslagen. En diskussion härom förs i Socialstyrelsens allmänna råd 1991:4. I dessa sägs bl a följande (sid 70):

"Man kan i vissa situationer skada relationerna mellan barn och föräldrar eller vårdnadshavare genom att till dessa lämna ut uppgifter som barnet givit om dem. Socialstyrelsen har därför tidigare ansett att befattningshavare i dessa situationer i allmänhet inte bör lämna ut en uppgift till föräldrarna, som barnet lämnat i förtroende, i synnerhet om barnet bestämt vägrar att ge sitt samtycke till utlämnandet. Detta kan enligt styrelsens uppfattning i vissa fall bli aktuellt även om barnet ännu inte hunnit upp i tonåren. Ett barn torde enligt styrelsens uppfattning många gånger relativt tidigt ha förmåga att bedöma om det kan vara till men för det att uppgifterna lämnas till föräldrarna".

Socialstyrelsens citerade uppfattning stöder enligt min mening ungdomsmottagningens sätt att arbeta. Jag vill framhålla att mottagningens verksamhet knappast kan upprätthållas om det bland stadens ungdomar

sprids en uppfattning att föräldrarna normalt informeras om vad som framkommer vid ungdomarnas besök på mottagningen oavsett vad ungdomarna själva tycker. Om anmälan resulterar i kritik från JO i detta centrala avseende måste distriktet noga överväga mottagningens fortsatta existens.

Vad slutligen avser utlämnande av en allmän handling skall en begäran härom behandlas snabbt. Handläggningen får inte försenas av organisatoriska eller administrativa skäl. Den som begär att få ta del av en allmän handling skall få aktiv hjälp så att framställningen kan behandlas så snabbt som möjligt. Jag måste tyvärr konstatera att handläggningstiden i det aktuella fallet varit för lång. Detta har påtalats för ungdomsmottagningen. Också handläggningen inom sjukhusdirektörens stab bör kunna ske snabbare.

Till remissvaret hade fogats yttranden från chefbarnmorskan Anders Karlsson och kuratorn Birgitta Persson.

Makarna D. kommenterade remissvaret.

Yttrande infordrades därefter från Socialstyrelsen, särskilt avseende Socialstyrelsens uppfattning i frågan hur 7 kap. 1 § första stycket sekretesslagen förhåller sig till 14 kap. 4 § andra stycket samma lag. Socialstyrelsen anmodades också att belysa hur stadgandet i 6 kap. 11 § föräldrabalken om vårdnadshavares rätt och skyldighet att bestämma i frågor som rör barnets personliga angelägenheter förhåller sig till de angivna bestämmelserna i sekretesslagen. Socialstyrelsen anförde i ett remissvar i dessa frågor följande.

Inom hälso- och sjukvården är huvudregeln att sekretess gäller 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 honom lider men (7 kap. 1 § första stycket sekretesslagen, SekrL).

Sekretessen gäller inte i förhållande till den enskilde själv (14 kap. 4 § första stycket SekrL). En person har därför med få undantag rätt att ta del av och förfoga över sekretessbelagda uppgifter om sig själv. Vårdnadshavaren har som regel rätt att ta del av handlingar rörande sitt barn. Detta får anses följa av bestämmelsen i 6 kap. 11 § föräldrabalken (FB), som anger att vårdnadshavaren har en rätt och skyldighet att bestämma i frågor som rör underårigs personliga angelägenheter. Vårdnadshavaren skall dock i takt med barnets stigande ålder och utveckling ta allt större hänsyn till barnets synpunkter och önskemål. Det är således vårdnadshavaren som i sin egenskap av den unges ställföreträdare i personliga angelägenheter normalt utövar den unges befogenheter vad gäller rätten att ta del av och förfoga över sekretesskyddade uppgifter angående barnet. De förpliktelser som innefattas i vårdnadsskyldigheten förutsätter att vårdnadshavaren har insyn i barnets angelägenheter.

Eftersom vårdnadsrätten uttunnas då barnet blir äldre kan dock föräldrar inte alltid göra gällande att de har rätt att ta del av alla sekretesskyddade uppgifter rörande ett barn som uppnått en viss mognad och utveckling.

Har omyndig som besitter tillräcklig mognad och omdömesförmåga själv lämnat sekretessbelagda uppgifter till hälso- och sjukvården torde vårdnadshavaren i enlighet med uttalanden i förarbetena till sekretesslagen (prop. 1979/80:2 s. 330) inte med stöd av 14 kap. 4 § första stycket SekrL kunna göra anspråk på att få kännedom om uppgifterna utan samtycke från den omyndige.

Någon åldersgräns finns inte angiven till ledning för denna bedömning. Skälet härtill är att hänsyn måste tas till barnets mognad och utveckling i det enskilda fallet. Mognadsgraden kan således inte bedömas enbart med ledning av barnets ålder. Avser uppgifterna ett yngre barns personliga förhållanden, bör dock prövningen alltid leda till att vårdnadshavaren har rätt att ta del av

materialet, såvida inte undantagsregeln i 14 kap. 4 § andra stycket är tillämplig (jfr nedan). Är det fråga om ett äldre barn kan prövningen leda till motsatsen. Enligt uttalanden i propositionen 1988/89:67 får ett barn när det kommit upp i tonåren många gånger anses ha nått en sådan mognad att det bör åtnjuta visst skydd för sin integritet gentemot sina föräldrar. Det får dock, enligt Socialstyrelsens uppfattning, inte innebära att föräldrarna undanhålls sådana uppgifter som de behöver för att kunna ta sitt ansvar som vårdnadshavare att sörja för barnets person. Vidare påpekas i nämnda proposition att det här många gånger uppkommer svåra gränsdragningsproblem. Detta får enligt Socialstyrelsens uppfattning till följd att en prövning måste göras i varje enskilt fall. Vid denna prövning bör inte bara barnets mognad ha betydelse utan också vilken typ av ärende, behandling eller beslut det är fråga om.

1998/99:JO1

Även i situationer när barnet inte har nått sådan mognad att det fått ett integritetsskydd gentemot föräldrarna kan det i undantagsfall finnas behov av att hemlighålla uppgifter om barnet för föräldrarna. Detta förhållande regleras i 14 kap. 4 § andra stycket SekrL. Denna undantagsregel avser i första hand fall där barn och vårdnadshavare står i motsatsförhållande till varandra och där det oavsett barnets ålder är till skada för barnet att uppgifterna lämnas till vårdnadshavaren. Att barnet finner det obehagligt eller tror att vårdnadshavaren kommer att vidta åtgärder som han motsätter sig, men som inte kan anses medföra betydande men för honom, är inte tillräckligt.

Någon gång kan det också vara nödvändigt, för att myndigheten skall kunna fullgöra sina uppgifter, att den lämnar ut sekretesskyddade uppgifter till en vårdnadshavare. Ett sådant förfarande är möjligt genom bestämmelsen i 1 kap. 5 § SekrL. Bestämmelsen skall dock tillämpas restriktivt. Bestämmelsen kan t.ex. bli tillämplig för att de sociala myndigheterna skall kunna hjälpa en ung person som missbrukar narkotika (se prop. 1988/89:67 s. 39).

När det gäller sekretess med stöd av 7 kap. 1 § SekrL och 6 kap. 11 § FB gentemot vårdnadshavaren vill Socialstyrelsen emellertid lyfta fram de otydligheter som finns i förarbeten och vissa avgöranden. Även Socialstyrelsens allmänna råd om sekretess inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten (1991:4) är inte alldeles entydiga på denna punkt. Av specialmotiveringen (prop. 1988/89:67) till sekretessbestämmelsen i 14 kap. 4 § andra stycket SekrL kan läsaren få intrycket att sekretess gentemot vårdnadshavaren endast kan komma ifråga med stöd av denna bestämmelse. I den allmänna motiveringen till 14 kap. 4 § andra stycket SekrL framgår det dock att regeln inte innebär något avsteg från dittills gällande principer om vem som företräder en underårig, vilket får till följd att den unge ibland – beroende på mognad – ensam äger förfoga över sekretessen. I förarbetena till undantagsregeln uttalas inte heller att avsikten skulle ha varit att, samtidigt med den föreslagna inskränkningen i vårdnadshavarens rätt, också i visst avseende utöka vårdnadshavarens möjligheter att förfoga över uppgifter om barnet.

Också RÅ 1992 not 117 och JO-beslutet 1992/93 s. 439 är oklara på denna punkt. I både rättsfallet och JO-beslutet talas bara om sekretessprövningar enligt undantagsbestämmelsen i 14 kap. 4 § andra stycket SekrL. Möjligen kan man indirekt utläsa att barnen i de aktuella ärendena saknade den mognad som krävs för att kunna förfoga över sekretessen enligt 7 kap. 1 § SekrL.

Med hänsyn till här redovisade oklarheter anser Socialstyrelsen en lagändring vara påkallad för att framdeles åstadkomma en klar och entydig rättstillämpning.

S.D. och D.D. bereddes tillfälle att yttra sig över vad Socialstyrelsen anförde men avhörde inte.

Nordvästra Skånes sjukvårdsdistrikt, i vilket Helsingborgs sjukvårdsdistrikt fr.o.m. 1998 ingår, yttrade sig genom sjukvårdsdirektören Ulf Meijer över Socialstyrelsens remissvar. 1998/99:JO1

I beslut den 27 april 1998 anförde *stf JO Ekberg* följande.

Bedömning

Allmänt

Jag vill inledningsvis understryka att jag ser positivt på den verksamhet som bedrivs vid ungdomsmottagningar. Det är väsentligt att ungdomar ges möjlighet att i svåra situationer få stöd och hjälp av personal som har erfarenhet och sakkunskap rörande de aktuella frågorna. För att verksamheten skall kunna bedrivas på bästa sätt anser jag att utgångspunkten måste vara att en så tillfredsställande kontakt som möjligt skapas mellan ungdomsmottagningen och den unges föräldrar. Ungdomsmottagningen bör även verka för att goda relationer mellan den unge och föräldrarna upprätthålls och, i förekommande fall, förbättras. Mot bakgrund härav är det bra att sjukvårdsdistriktet i sitt remissvar framhållit att ungdomsmottagningen strävar efter att ungdomarna och deras föräldrar skall kunna närma sig varandra för att gemensamt lösa de problem som kan föreligga.

För att den angivna målsättningen skall kunna uppfyllas är det av vikt att den ansvariga personalen vid en ungdomsmottagning är väl införstådd med vad som gäller beträffande å ena sidan sekretess till skydd för den unge och å andra sidan den rätt till information som föräldrarna kan ha. Som sjukvårdsdistriktet anför i sitt remissvar kan det uppstå en svår balansgång när dessa intressen står mot varandra.

Jag kommer i det följande att behandla de angivna problemen rörande sekretess och information. Härutöver finns skäl att något beröra vad som gäller för handläggningen av en framställan om att få del av allmänna handlingar.

Huruvida beslutet att inte lämna ut de aktuella journalanteckningarna till föräldrarna var riktigt i sak kommenterar jag däremot inte. Beslutet hade kunnat överklagas hos domstol. JO brukar inte yttra sig över frågor som har kunnat bli föremål för prövning i sådan ordning. Jag ser inte någon anledning att frånga denna princip i detta ärende.

Sekretess till skydd för barn och ungdomar samt föräldrars rätt till information om sina barns personliga angelägenheter

När det gäller frågan hur sekretesslagens bestämmelser skall tillämpas då föräldrar begär att få del av handlingar som rör deras barns personliga angelägenheter kan jag i allt väsentligt ansluta mig till vad Socialstyrelsen anfört i sitt remissvar. Rättsläget kan således sammanfattas enligt följande.

Enligt 7 kap. 1 § sekretesslagen (1980:100) gäller, med vissa undantag, sekretess inom hälso- och sjukvården för uppgift om enskilda personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom närstående lider men. Enligt 14 kap. 4 § första

stycket sekretesslagen gäller sekretessen dock inte i förhållande till den enskilde själv och kan i övrigt helt eller delvis efterges av denne. 1998/99:JO1

Vårdnadshavaren har enligt 6 kap. 11 § föräldrabalken (FB) rätt och skyldighet att bestämma i frågor som rör barnets personliga angelägenheter. Härav följer att vårdnadshavaren med stöd av 14 kap. 4 § första stycket sekretesslagen som regel har rätt att ta del av och förfoga över sekretesskyddade uppgifter angående barnet (se prop. 1988/89:67 s. 35 f.).

Det ankommer emellertid på vårdnadshavaren att i takt med barnets stigande ålder och utveckling ta allt större hänsyn till barnets synpunkter och önskemål. Rätten att bestämma i frågor som angår barnet tunnas ut då barnet blir äldre och bestämmanderätten flyttas över på den unge själv. Detta gäller även frågan om dispositionsrätten över den unges sekretess. En förälder har således inte alltid möjlighet att utan den unges medgivande ta del av sekretesskyddade uppgifter rörande ett barn som uppnått en viss mognad och utveckling (jfr prop. 1979/80:2 s. 330).

Vid prövningen av om en uppgift som gäller en underårigs personliga förhållanden skall lämnas ut till en förälder eller inte är det således viktigt att inledningsvis klargöra vem som disponerar över sekretessen: vårdnadshavaren eller den unge själv. Från lagtillämpningssynpunkt gäller det att avgöra vem av dem som skall anses utgöra "den enskilde" enligt 14 kap. 4 § första stycket sekretesslagen.

Som Socialstyrelsen framhållit finns det inte någon åldersgräns angiven till ledning för denna bedömning. 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. Att problemet accentueras när det är fråga om barn i tonårsåldern är klart. I sådana fall torde man ofta kunna utgå från att barnet bör åtnjuta ett visst skydd för sin integritet gentemot sina föräldrar. Vid bedömningen har man också anledning att väga in de aktuella uppgifternas innehåll samt den typ av ärende som det är fråga om.

Kommer man vid bedömningen fram till att det är den underåriga som disponerar över sekretessen, kan ett utlämnande av uppgifterna till föräldrarna ske endast efter en prövning enligt 7 kap. 1 § sekretesslagen på samma sätt som om utlämnandet skulle ske till en helt utomstående person. Om föräldrarna däremot i sin egenskap av vårdnadshavare anses disponera över sekretessen, kan uppgifterna som regel lämnas ut till föräldrarna som en följd av bestämmelserna i 6 kap. 11 § FB och 14 kap. 4 § första stycket sekretesslagen. Det är dock att märka att föräldrarnas rätt i detta hänseende efter en lagändring den 1 juli 1989 inte är utan undantag.

Även om barnet inte nått en sådan mognad att det fått ett integritetsskydd mot föräldrarna har det nämligen ansetts motiverat att i undantagsfall kunna hemlighålla uppgifter om barnet för föräldrarna. I 14 kap. 4 § andra stycket sekretesslagen har införts bestämmelser varigenom föräldrarnas rätt att förfoga över sekretesskyddade uppgifter angående den unge inskränks. Enligt stadgandet gäller sekretess 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. I förarbetena till bestämmelsen (prop. 1988/89:67 s. 35 f.) betonade föredragande statsrådet

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 skulle det däremot inte vara tillräckligt att den unge fann det obehagligt att föräldrarna fick del av uppgifterna eller trodde att vårdnadshavaren skulle vidta åtgärder som den unge motsätter sig men som inte kunde anses medföra betydande men för den unge. Undantagsregeln tar sikte på de mest angelägna fallen där behov kan finnas att skydda barnet 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.

Som Socialstyrelsen påpekat i sitt yttrande kan det uppkomma svåra gränsdragningsproblem vid tillämpning av det aktuella regelsystemet. Särskilt när det gäller ungdomar i de nedre tonåren kan det ofta vara svårt att bedöma i vilken utsträckning den unges integritet och rätt till sekretesskydd skall väga tyngre än vårdnadshavarens rätt till insyn i den unges förhållanden, en insyn som behövs för att vårdnadshavaren skall kunna fullgöra sina skyldigheter enligt föräldrabalken. Det är därför viktigt att en omsorgsfull prövning görs i varje enskilt fall med beaktande av de särskilda omständigheter som föreligger. Vid en sådan prövning bör man vara medveten om att problemet ibland kan lösas så att vissa uppgifter lämnas ut till föräldrarna men andra uppgifter förblir hemliga.

Socialstyrelsen har i sitt yttrande aktualiserat frågan om tillkomsten av 14 kap. 4 § andra stycket sekretesslagen medfört en oklarhet om rättsläget på så sätt att sekretess gentemot vårdnadshavaren skulle kunna komma i fråga endast med stöd av den bestämmelsen. Jag delar inte Socialstyrelsens farhågor i detta avseende.

I förarbetena till 14 kap. 4 § andra stycket sekretesslagen anförde föredragande statsrådet i den allmänna motiveringen efter en redogörelse för det föreslagna nya stycket bl.a. följande (prop. 1988/89:67 s. 38 f.).

Den nu förordade regeln innebär inte något avsteg från principerna om vem som företräder en underårig. Även om sekretess enligt den nya regeln inte skulle gälla gentemot en underårigs vårdnadshavare är det liksom hittills beroende på den unges utvecklingsgrad och mognad, om han eller vårdnadshavaren eller eventuellt båda i förening disponerar över sekretessen.

Skillnaden gentemot det nuvarande rättsläget blir närmast att prövningen av om uppgifter, som omfattas av sekretess till skydd för en underårig, får lämnas till dennes vårdnadshavare, måste göras för alla barn oavsett ålder. Även uppgifter som rör små barn skall alltså med mitt förslag i vissa undantagsfall kunna sekretesskyddas gentemot vårdnadshavaren.

Av detta uttalande framgår tydligt att syftet med den i andra stycket i paragrafen införda bestämmelsen var att reglera sådana situationer där vårdnadshavaren i princip hade dispositionsrätten över den unges sekretess. I specialmotiveringen till bestämmelsen (s. 46 i propositionen) hänvisas inledningsvis till den allmänna motiveringen, varför texten i fortsättningen får anses gälla endast sådana fall som avhandlats där. Lagrådet hade inte någon erinran mot utformningen av lagtexten.

Jag kan för min del inte finna att rättsläget blivit oklart genom lagändringen. Även om lagtexten hade kunnat utformas på ett tydligare sätt torde det ligga i sakens natur att undantagsregeln inte kan ta sikte på situationer där den unge själv är att uppfatta som "den enskilde" enligt bestämmelsen i paragrafens första stycke och i den egenskapen självständigt förfogar över sekretessen.

I klagomålen till JO har S.D. och D.D. anfört att de inte fått tillräcklig *information* rörande dotterns kontakter med ungdomsmottagningen. I denna del får jag anföra följande.

Av 6 kap. 11 § FB följer att vårdnadshavaren har rätt och skyldighet att bestämma i frågor som rör barnets angelägenheter. För att kunna fullgöra sitt ansvar enligt denna bestämmelse måste föräldrarna få tillgång till information om sitt barn. Bestämmelsen torde dock inte innebära att hälso- och sjukvårdspersonal skall vara skyldiga att på eget initiativ informera vårdnadshavare i allt som rör en underårig patient (se JO:s ämbetsberättelse 1992/93 s. 439 f.). Huruvida sådan information bör lämnas till föräldrarna måste vara beroende av vad saken gäller samt den unges ålder och personliga mognad. Ofta kan det vara motiverat att en läkare medverkar vid ställningstagandet. Om och i vilken utsträckning information skall ske är ytterst en bedömningsfråga. JO brukar inte uttala sig i sådana frågor. Jag ser ingen anledning att frångå denna princip i detta ärende

Utlämnande av journalanteckningar

Enligt tryckfrihetsförordningen skall en begäran om utfående av allmän handling handläggas skyndsamt (2 kap. 12 och 13 §§). I sekretesslagen finns bestämmelser om hur man skall förfara när en framställan görs om att få del av allmänna handlingar (15 kap. 6 § sekretesslagen).

Enligt remissvaret är sjukhusledningen medveten om att det förekommit brister i handläggningen av makarna D:s framställan om att få del av sin dotters patientjournal samt att bristerna medfört att handläggningen dragit ut på tiden. Med hänsyn härtill samt till att sjukhusledningen har påtalat bristerna för ungdomsmottagningen finner jag inte skäl att vidare uppehålla mig i saken.

Med den kritik och de uttalanden som innefattas i det anförda avslutas detta ärende.

Sjukhusledningen vid Ängelholms sjukhus har tagit bort och låtit förstöra protestlistor som lagts ut inom sjukhuset; fråga om åtgärden inneburit kränkning av yttrandefriheten 1998/99:JO1

(Dnr 774-1997)

Bakgrund och anmälan

Inom Ängelholms sjukhus hade lagts ut anonyma protestlistor avseende vissa nedskärningar av verksamheten vid sjukhuset. Enskilda som stödde protesterna kunde med sina namn anteckna sig på listorna. Listorna fanns utlagda i bl.a. sjukhusets cafeteria och receptioner.

Sven Jeppsson klagade i en anmälan till JO på att listorna efter beslut av tf. sjukhusdirektören den 4 februari 1997 tagits bort och förstörts. I sin anmälan hänvisade Sven Jeppsson till uppgifter i en tidningsartikel den 13 februari 1997 i Nordvästra Skånes Tidningar. Sven Jeppsson underströk i sin påminnelsekrift att listorna lagts ut av personer utan anknytning till sjukhuset.

Utredning

Anmälan remitterades till landstingsstyrelsen i Kristianstads läns landsting för utredning och yttrande. Landstingsstyrelsen hänvisade i sitt remissvar till ett yttrande från Håkan Rundberg, sjukvårdsdirektör i Ängelholms sjukvårdsdistrikt.

Sven Jeppsson yttrade sig över remissvaret.

I beslut den 6 april 1998 anförde *JO André* följande.

Bedömning

Enligt 2 kap. 1 § första punkten regeringsformen (RF) är varje medborgare gentemot det allmänna tillförsäkrad yttrandefrihet, varmed avses frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor. Yttrandefriheten kan dock inskränkas. I sådant fall måste föreskrifterna härom i 2 kap. 12 och 13 §§ i samma kapitel iakttas, däribland regeln i 12 § första stycket RF om att begränsningar skall ske genom lag. Av 2 kap. 13 § tredje stycket RF framgår att föreskrifter som utan avseende på yttrandets innehåll närmare reglerar visst sätt att sprida eller mottaga yttranden inte skall anses utgöra en begränsning av yttrandefriheten.

Det skydd för yttrandefriheten som finns i RF är ett skydd gentemot det allmänna. Lagregleringen ger offentligt anställda samma skydd som andra medborgare. En offentligt anställd kan således – med de begränsningar som finns i sekretesslagen (1980:100) – liksom arbetstagare i allmänhet ge uttryck för sin uppfattning rörande den egna arbetsgivarens verksamhet. Myndigheten får inte kränka yttrandefriheten genom att direkt eller indirekt ingripa mot någon för att han eller hon använt sig av sin grundlagsskyddade rätt att ge uttryck för sin uppfattning. Undantag gäller endast om ett

ingripande har stöd i lag eller om myndigheten enligt 2 kap. 13 § tredje stycket RF grundar sitt ingrepp på föreskrifter av ordningskaraktär. 1998/99:JO1

Genom lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, som trädde i kraft den 1 januari 1995, har Europakonventionen blivit gällande som svensk lag. Konventionens artikel 10 innehåller också regler om yttrandefriheten, vilka dock inte torde innebära något utvidgat skydd i förhållande till RF:s regler.

De utlagda protestlistorna synes inte vara att anse som en tryckt skrift, varför tryckfrihetsförordningen (TF) inte varit tillämplig i fallet. Grundsynen i TF är dock densamma som i RF vad gäller möjligheten att genom ordningsföreskrifter reglera spridandet av yttranden.

I förevarande fall har inte kunnat klarläggas vem som lagt ut protestlistorna inom sjukhuset. Av den till anmälan fogade tidningsartikeln synes framgå att sjukhusets personal skulle ha lagt ut dem medan Swen Jeppsson i sin påminnelsekrift understrukat att listorna lagts ut av utomstående personer som varken varit anställda eller patienter vid sjukhuset. Jag finner vid min bedömning inte anledning att i detta hänseende frångå vad Swen Jeppsson som anmälare framfört till JO.

Det är i princip sjukhusledningen som bestämmer vem som enligt ett normalt betraktelsesätt skall anses vara behörig att vistas inom sjukhuset. Lika väl som sjukhusledningen har rätt att t.ex. hindra obehöriga personer från att hålla möten i lokalerna har ledningen rätt att undanröja skriftligt material som av sådana personer placerats i sjukhusets lokaler. Detta är närmast en ordningsfråga. Sjukhusledningens åtgärd att ta bort listorna föranleder därför ingen kritik från min sida.

Jag vill i sammanhanget avslutningsvis nämna att JO i ett flertal ärenden uttalat sig rörande offentliganställdas rätt att utöva sin yttrandefrihet (se bl.a. JO:s ämbetsberättelse 1992/93 s. 586, 1995/96 s. 454 och 1996/97 s. 454).

Initiativärende: Kritik mot en socialnämnd för utlämnande av sekretessbelagda handlingar och för ändringar i originalhandlingar

(Dnr 1161-1997)

Bakgrund och initiativ

Under beredandet av ett ärende (JO:s dnr 171-1996) som avsåg klagomål mot Socialnämndens i Halmstad handläggning av ärenden rörande bistånd till makarna F.G. och M.G. framkom i de kommentarer som F.G. och M.G. lämnade till nämndens remissvar att nämnden vid ett tillfälle tillställt dem ett antal handlingar som rörde ekonomiska beräkningar avseende en annan person, A.S. Vidare gjorde F.G. och M.G. gällande att ändringar gjorts på vissa originalhandlingar (beräkningstablåer) i deras biståndsakt. Med anledning av detta beslöt JO att i ett särskilt ärende granska vad som förekommit i dessa avseenden.

Utredning

1998/99:JO1

Utredning och yttrande över nämnda frågor begärdes in från Socialnämnden i Halmstads kommun. Nämnden överlämnade som sitt remissvar ett av 1:e socialsekreteraren Hans Cronheim upprättat yttrande, vari anfördes följande.

1. Angående kopior av handlingar

Vid den utredning som gjorts har konstaterats att i den äldsta akten som finns gällande makarna G. har ett beräkningsblad hamnat fel. I samband med iordningställande av akten för flera år sedan har bladen häftats ihop. Då utskick sedan gjordes av samtliga beräkningar har detta blad avseende annan person medsänts. Det kan identifieras endast genom en något svårtydd namnteckning på baksidan. Flera personer som handlagt ärendet har dessvärre undgått att observera det. Blanketten "beräkningstablå" är förbättrad sedan ett antal år tillbaka, och det framgår numera överst på blankettens båda sidor vilket ärende (namn och personnummer på dossierledare) bladet avser.

2. Angående ändringar i originalhandlingar

Den första ändringen makarna G. hänvisar till avser perioden 9309–9312. Man anger att den kopia man erhöll (med siffra 11 i hörnet) ej är en kopia av originalet. Det som idag kan konstateras är att det är denna handling som finns i akten. Enligt vad den arbetsledare som numrerat beräkningsbladen, Maj-Britt Sjöström, kan minnas är numreringen förmodligen gjord i slutet av 1994. En trolig förklaring är att handläggaren har gjort en renskrift någon gång mellan december 1993 och februari 1994. Det finns en skillnad i beräkningen 27/9–26/10 som avser bilersättning 754:-. Den 28/9 gjordes en separat utbetalning gällande bilersättning avseende april-oktober, och en tänkbar förklaring är att handläggaren då velat att den kostnaden skulle finnas med i beräkningen.

Den andra ändringen sägs vara för perioden 9403–9406, och makarna G. hävdar att utsänd kopia med nr 13 i hörnet ej är en kopia av originalhandlingen. I akten finns en originalhandling som i stort är identisk med 1996 utsänd kopia. De två är identiska förutom beräkningsperioden 27/5–26/6 där beloppen är desamma, men där några belopp är insatta på olika rader, eller plats på raden. En möjlig förklaring är att handläggaren skrivit först på en kopia och skickat ut denna i samband med beslutet.

Den tredje och sista ändringen som makarna G. påstår har gjorts avser tiden 9503–9508. Man hävdar att inkomstdelen ändrats utan att man rådgjort med dem. För maj och juni är bostadsbidraget borttaget och för aug överskjutande skatt tillagt. Av journalanteckning från 951018 framgår att F.G. påtalat att handläggaren felaktigt medräknat bostadsbidrag, och av beslutet framgår att omräkning skett efter det påpekandet. Handläggarens syfte synes ha varit att det skall vara riktiga uppgifter i de ekonomiska beräkningarna.

Socialnämnden kan tyvärr konstatera att ett beräkningsblad avseende annan person felaktigt skickats till F.G. och M.G. En del av förklaringen får hänföras till otydlighet i blankettens utformning. Nämnden vill emellertid påtala att ifrågavarande blankett sedan några år tillbaka förändrats och förbättrats, varvid det numera klart och tydligt framgår på beräkningstablå till vilket ärende den hör. Risk för upprepning av något dylikt torde således vara minimal. I aktuellt fall torde den mänskliga faktorn dock haft en avgörande roll. Icke desto mindre är nämnden medveten om det allvarliga i vad som skett, och vill på intet sätt fränhända sig ansvaret. Samtidigt måste dock sägas att skadan för den drabbade torde vara av begränsad omfattning. Likväl är det naturligtvis mycket beklagligt att handlingar hamnar i fel händer. Det är därför nämndens mening att något sådant inte får inträffa.

När det gäller ändringar i akten konstateras att sådana finns, och kan verka svårbegripliga när de skall förklaras först flera år efteråt. Något formellt fel bedöms emellertid inte ha begåtts, och någon ändring av betydelse för makarna G:s biståndsärendet anses ej föreligga. I något fall har ändringar gjorts efter påpekande av makarna G., och med syfte att korrigera en felaktighet. 1998/99:JO1

JO hade tillgång till kopior av de beräkningsblad vari påstådda ändringar skulle ha gjorts. JO hade också tillgång till förvaltningens aktanteckningar i ärendet för åren 1991 till och med mars 1997.

I beslut den 12 maj 1998 anförde *JO André* följande.

Bedömning

Allmänt

JO bör enligt 20 § instruktionen för Riksdagens ombudsmän ej till utredning ta upp förhållanden som är äldre än två år, om ej särskilda skäl föreligger. Anmälan i ärendet 171-1996 kom in till JO den 11 januari 1996. De förhållanden som föranledde JO att på eget initiativ ta upp saken till utredning låg vid anmälningstillfället delvis mer än två år tillbaka i tiden. Det ansågs emellertid föreligga särskilda skäl att pröva saken i dess helhet.

Registrering av allmänna handlingar

Enligt huvudregeln i 15 kap. 1 § sekretesslagen (1980:100), SekrL, skall allmänna handlingar registreras. Socialnämnderna är emellertid enligt 5 § sekretessförordningen generellt undantagna från registreringsplikten för handlingar som är hänförliga till enskildas personakter. Eftersom de handlingar som är aktuella i detta ärende omfattas av undantagsregeln, kommer jag i det följande inte att beröra frågor om registrering av allmänna handlingar.

Utlämnande av sekretessbelagd handling

Sekretess gäller enligt 7 kap. 4 § SekrL inom socialtjänsten för uppgift om enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom närstående lider men.

Uppgifterna i det beräkningsblad som tillställdes makarna G. men som gällde en annan person var sådana som normalt omfattas av sekretess. Utredningen visar att utlämnandet av uppgifterna skedde av misstag, vilket i sin tur berodde på att handlingen i fråga felaktigt hade lagts in i makarna G:s biståndsakt. Oavsett orsaken till att så skett är det helt oacceptabelt att sekretesskyddade uppgifter handhas på ett sådant sätt att de kan komma i orätta händer.

Jag vill i detta sammanhang också peka på bestämmelsen i 51 § andra stycket socialtjänstlagen (1980:620) om att handlingar som rör enskildas personliga förhållanden skall förvaras så att den som är obehörig inte får tillgång till dem. Bestämmelsen innebär att en tjänsteman inte får förvara sekretessbelagt material alltför öppet eller lättillgängligt. Det måste även

åligga tjänstemännen att se till att handlingar av sådant slag inte sorteras in i annan akt än i den till vilken de rätteligen hör.

Förvaltningen har medgett att den förfarit felaktigt i angivet avseende samt uppgett att rutinerna numera har förbättrats bl.a. genom att utformningen av beräkningsbladen har ändrats. Med anledning av detta finner jag inte skäl att gå vidare i saken. Förvaltningen kan dock inte undgå kritik för det inträffade.

Ändringar i originalhandlingar m.m.

Det kan lätt konstateras att kopior på vissa beräkningsblad i akten, vilka har utlämnats till makarna G., i vissa avseenden skiljer sig från kopior på samma handlingar som tidigare lämnats dem. Genom utredningen i ärendet har klarlagts att ett sådant beräkningsblad har bytts ut efter det att det renskrivits utan att den utbytta handlingen bevarats (beräkningsblad för perioden 1993-09–1993-12) samt att möjligen ett annat blad skickats till sökanden i samband med expedition av beslutet (beräkningsblad för perioden 1994-03–1994-06). På ett tredje beräkningsblad har rättelser gjorts på så sätt att de tidigare uppgifterna därefter inte är läsbara (beräkningsblad för perioden 1995-03–1995-08). En grundläggande fråga att ta ställning till blir därvid huruvida dessa beräkningsblad är att bedöma som allmänna handlingar eller ej samt vid vilken tidpunkt de i så fall uppnått sådan status.

I 2 kap. tryckfrihetsförordningen, TF, finns bestämmelser om allmänna handlingar. En handling är allmän om den förvaras hos myndighet och antingen *inkommit* dit eller *upprättats* där.

Det beräkningsblad som avser perioden mars till och med juni 1994 har undertecknats av M.G. Detsamma gäller den del av beräkningsbladet för mars till augusti 1995 som avser perioden mars till och med juni. M.G. har därvid intygat på heder och samvete att lämnade uppgifter är fullständiga och sanningsenliga. Genom undertecknandet är blanketterna att anse som inkomna till förvaltningen i TF:s mening och de har alltså redan därigenom blivit allmänna handlingar.

Beräkningsbladen för perioden september till och med december 1993 och juli till och med augusti 1995 är inte undertecknade av sökanden. Utredningen ger här inte belägg för annat än att de har ifyllts vid förvaltningen. Det blir därför reglerna i 2 kap. 7 § TF om när en handling hos en myndighet skall anses upprättad som blir tillämpliga. Därin anges att en handling anses upprättad hos en myndighet när den har expedierats eller när det ärende till vilken 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. Journaler och sådana register eller förteckningar som förs löpande är upprättade och därmed allmänna handlingar när handlingen har färdigställts för anteckning eller införande. I förevarande fall har förvaltningen fört löpande anteckningar i journalform. Beslut i fråga om sökt ekonomiskt bistånd har löpande förts in i klientens journal. På beräkningsbladen, vilka kan avse flera månader och fyllas i fortlöpande, har införts uppgifter som den biståndssökande lämnat om sina ekonomiska förhållanden samt har uträkning skett om vederbörande är berättigad till ekonomiskt bistånd. Mot denna bakgrund anser jag att

respektive beräkningsblad är att bedöma som upprättat i tryckfrihetsförordningens mening när det beslut som grundar sig på beräkningen har färdigställts för anteckning i akten. 1998/99:JO1

Med anledning särskilt av förvaltningens remissvar, varav framgår att förvaltningen synes betrakta beräkningsbladen som ett internt arbetsmaterial, anser jag det befogat att i korthet redogöra även för reglerna rörande sådana handlingar. Med arbetsmaterial förstås enligt 2 kap. 9 § TF en promemoria eller annan uppteckning som har kommit till endast för ärendes föredragning eller beredning, dock ej till den del den har tillfört ärendet sakuppgift. Det är självklart så att det finns möjlighet att renskriva kladdanteckningar som innehåller sakuppgifter. En sådan renskrift måste dock ske innan handlingen i fråga är att anse som upprättad och därmed allmän, i förevarande fall alltså före det att det beslut som beräkningen utgör underlag för har införts i journalen. Det finns skäl att påpeka att en handling som i enlighet med TF:s regelsystem blivit allmän, därefter aldrig kan behandlas som myndighetens arbetsmaterial.

Sammanfattningsvis anser jag alltså att beräkningsbladen är att bedöma som allmänna handlingar, vilket ger mig anledning att mera allmänt redogöra för de regler som gäller för en myndighets möjligheter att avhända sig sådana handlingar.

En myndighet får inte lämna ifrån sig sina handlingar eller förstöra dem efter eget fritt skön. Däri innefattas även att en myndighet inte heller kan byta ut en allmän handling mot en annan, även om dess innehåll i huvudsak är detsamma.

Allmänna handlingar får gallras endast under vissa förutsättningar, jfr 10 § arkivlagen (1990:782). På socialtjänstens område regleras gallringsförutsättningarna i 60 § SoL. Däri anges, såvitt nu är av intresse, att anteckningar och andra uppgifter i en personakt som tillhör socialnämndens personregister skall gallras ut fem år efter det att sista anteckningen gjordes. Det beräkningsblad som inte har bevarats efter det att renskrivning skett har upprättats 1993. Förutsättningar för att gallra ut bladet har alltså inte förelegat. Med hänsyn härtill anser jag att förvaltningen har förfarit felaktigt och i strid med gällande reglering när den, efter renskrift, har bytt ut en allmän handling mot en annan handling, som visserligen haft i huvudsak samma innehåll, utan att bevara den handling som bytts ut. Som ovan nämnts föreligger det i och för sig inte något hinder mot att en måhända svårläst eller kladdig handling renskrivs, men i de fall där denna i tryckfrihetsförordningens mening är att anse som upprättad vid tidpunkten för renskrivningen får den naturligtvis inte förstöras. I stället är det lämpligt att bägge handlingarna förvaras i akten, varvid det på något sätt bör framgå att den senare handlingen är en renskrift av den förra.

En kommunal myndighet har i vissa fall möjlighet att avhända sig allmänna handlingar genom sådant återlämnande eller överlämnande som sker med stöd av lag eller särskilt beslut av kommunfullmäktige, jfr 15 § arkivlagen. I remissvaret har nämnden såvitt avser beräkningsbladet för perioden mars till och med juni 1994 angett bl.a. att ”handläggaren skrivit först på en kopia och skickat ut denna i samband med beslutet”. Jag vill för tydlighets skull poängtera att för att en handling skall anses vara en kopia av

en annan handling är det en förutsättning att det finns ett original och att kopiering skett på maskinell väg eller att en regelrätt avskrift gjorts. Den omständigheten att en ny uppteckning i detta fall har gjorts av lämnade uppgifter innebär inte att den nya handlingen blir ett original i förhållande till den utsända handlingen och den blir inte heller en kopia av den. Mot bakgrund av den tidigare redogörelsen för när en handling blir att anse som allmän kan jag konstatera att den handling som av nämnden benämns ”kopia”, och som i sig var ett original, hade uppnått status av allmän handling vid tidpunkten för expedition av beslutet och att förvaltningen genom utsändandet således frånhände sig en allmän handling. I ärendet har framkommit att socialnämnden inte har haft stöd i något beslut av kommunfullmäktige för åtgärden. För det fall sökanden hade begärt att få ta del även av beräkningsunderlaget eller förvaltningen själv ansett det befogat att bifoga detta, skulle förvaltningen i stället ha skickat med en kopia på beräkningsbladet och behållit originalet i akten.

En allmän handling kan inte utan vidare ändras. Självfallet får och skall en felaktig uppgift rättas. En felaktig uppgift får dock inte raderas bort. Den felaktiga uppgiften skall vara fullt läsbar även efter rättelsen. På den beräkningstablå som avser perioden mars 1995–augusti 1995 har de belopp som avsett bostadsbidrag för maj och juni och överskjutande skatt för augusti raderats samt slutsummorna ändrats, allt i förhållande till den tablå som tidigare utgivits till makarna G. I de fall där beloppen raderats går det inte att se vad som tidigare har stått på beräkningsbladet. Beräkningsbladet utgör sådan urkund som avses i 14 kap. brottsbalken. Genom ändringarna har den äkta urkunden ändrats. Det har dock inte framkommit annat än att ändringarna har skett i syfte att rätta en påtalad felaktighet och åtgärden synes inte ha inneburit någon fara i bevishänseende. Det bör även beaktas den inom förvaltningen allmänt förekommande missuppfattningen att beräkningsbladen varit att anse som någon form av arbetsmaterial, vari ändringar efter hand kunde göras om felaktigheter uppmärksammades. Vid en sammantagen bedömning av dessa omständigheter har jag stannat för att inte gå vidare i saken mot någon enskild tjänsteman.

Utredningen har emellertid visat att det inom förvaltningen saknas kunskaper om de regler som gäller beträffande allmänna handlingar och hur dessa skall förvaras. Till begreppet allmän handling hör viktiga rättsverkningar, som rör bl.a. allmänhetens insyn och kontroll av myndigheternas verksamhet, vilken är fundamental för den offentlighetsprincip som gäller i svensk rätt. Förvaltningens bristande kunskaper i dessa avseenden har fått till följd att förvaltningen frånhänt sig en allmän handling, att en annan sådan handling inte har bevarats samt att en tredje handling har förvanskats. Jag har förståelse för att vissa av de bestämmelser som redogjorts för ovan kan vara komplicerade att tillämpa. Trots detta anser jag det vara befogat att utdela allvarlig kritik mot förvaltningen för de brister som förelegat härvidlag. Jag finner det även i hög grad klandervärt att ändringar görs av uppgifter som den biståndssökande lämnat under straffansvar och där sökandens underskrift innefattar en försäkran om att lämnade uppgifter är korrekta. För att understryka allvaret i den kritik jag funnit anledning att rikta mot förvaltningen beträffande dess hantering av beräkningsbladen vill jag påpeka att

missförhållandena är av den karaktären att de normalt skulle ha gett 1998/99:JO1
anledning att överväga inledande av förundersökning.

Jag förutsätter att socialnämnden kommer att förbättra rutinerna i nu påtalade hänseenden samt tillse att dessa förändrade rutiner blir kända och tillämpade av all berörd personal.

Med den delvis allvarliga kritik som ligger i det anförda avslutas ärendet.

Kritik mot en socialnämnd för att den skickat ett avslagsbeslut beträffande en framställning om att få ta del av allmänna handlingar mot postförskott

(Dnr 2053-1997)

I en anmälan till JO klagade B.O. på Socialnämnden i Östhammars kommun. Han anförde att förvaltningen, i samband med att den tillställt honom kopior på allmänna handlingar av ett betydande antal mot postförskott, i försändelsen även bifogat ett beslut att inte låta honom få del av vissa andra handlingar. Då han ej hade råd att lösa ut försändelsen i fråga, ledde förfarandet till att han inte fick del av avslagsbeslutet.

Efter remiss anförde Socialnämnden i Östhammars kommun bl.a. följande.

B.O. tillställdes handlingar samt avslagsbeslut mot postförskott 1997-04-14. Försändelsen skickades till adress – – – . Den har enligt kuvertet vidare sänts till – – – och kom i retur till socialkontoret 1997-05-22. Kostnaden för försändelsen var 2 960 kr.

1997-05-12 inkom begäran från advokat Thomas Bodström, Stockholms advokatbyrå HB med bifogad fullmakt att företräda B.O., att få ta del av avslagsbeslutet. Detta tillställdes advokaten pr fax samma dag.

Överklagande från B.O. inkom till socialkontoret 1997-05-14 och översändes till Kammarrätten i Stockholm 1997-05-28. Kammarrätten har begärt in alla handlingar vilka översändes pr post 1997-06-09.

B.O. yttrade sig över remissvaret.

Stf JO Ekberg anförde i ett beslut den 5 september 1997 följande.

Av 15 kap. 7 § sekretesslagen (1980:100) följer att ett beslut av en myndighet att helt eller delvis lämna en framställning om att få ta del av allmänna handlingar utan bifall kan överklagas till kammarrätten. Vidare stadgas i 21 § förvaltningslagen (1986:223) att en sökande skall underrättas om innehållet i det beslut varigenom myndigheten avgör ärendet, om detta avser myndighetsutövning mot någon enskild. En prövning av en begäran att utfå allmän handling utgör myndighetsutövning.

Det har således ålegat kommunen att underrätta B.O. om avslagsbeslutet. I föreliggande ärende har så skett genom att beslutet, tillsammans med de begärda handlingar som bedömdes kunna lämnas ut, tillställts B.O. i en postförskottsförsändelse. Förfarandet att låta avslagsbeslutet ingå i den mot postförskott skickade försändelsen saknar dock lagstöd då sökanden är berättigad att få del av själva beslutet utan kostnad (se Hellners-Malmqvist, Nya Förvaltningslagen med kommentarer, 4:e uppl, s. 258) och får även i övrigt sägas vara olämpligt. Följaktligen finner jag skäl att rikta kritik mot att B.O. inte tillställts avslagsbeslutet som en separat försändelse.

Fråga om ledamöterna i en politisk nämnd (direktion för Piteå sjukvårdsdistrikt) kunnat träffa överenskommelse om att inskränka meddelarfriheten enligt tryckfrihetsförordningen (TF)

1998/99:JO1

(Dnr 3565-1997)

Anmälan

I ett brev till JO ville Jan Lundqvist, som är journalist vid Piteå-Tidningen, göra JO uppmärksam på att direktionen vid Piteå sjukvårdsdistrikt försökt sätta meddelarfriheten ur spel. Enligt pressinformation från sjukvårdsdistriktet, dagteckad den 19 september 1997, hade direktionen för avsikt att "sätta munkavle" på ledamöterna. I ett bilagt meddelande från direktionsordföranden till Piteå-Tidningen anfördes bl.a.: "Vi tar å det bestämdaste avstånd från att politiker ska uppträda anonymt i massmedia" och "Direktionen avser idag besluta att ingen av våra ledamöter får gå ut anonymt i massmedia när det gäller politiska frågor av något slag, eftersom bestörtningen över artikeln i PT är stor bland oss alla, oavsett partitillhörighet." Enligt Jan Lundqvist innebar beslutet att direktionen handlat i strid mot den grundlagsskyddade meddelarfriheten i tryckfrihetsförordningen (TF).

Utredning

Anmälan remitterades till direktionen för Piteå sjukvårdsdistrikt för yttrande. Direktionen avgav enhälligt ett remissvar med följande innehåll.

I anledning av Jan Lundqvists brev till JO ang skriftlig pressinformation från Piteå sjukvårdsdistrikt, vill direktionen för Piteå sjukvårdsdistrikt lämna följande yttrande.

Direktionen behandlade vid sitt sammanträde den 19 september 1997, under § 33, en artikel i Piteå-Tidningen daterad den 17 september 1997 där en anonym sjukvårdspolitiker uttalat sig om Piteå sjukhus, uttalanden som kunde tolkas så att sjukhuset var nedläggningshotat. Artikeln har orsakat mycken oro och undran bland människor boende inom sjukhusets upptagningsområde. Samtliga ledamöter i direktionen ansåg det olyckligt att dylika spekulationer om sjukhusets framtid hade igångsatts enär grund saknades för detta. Direktionens ledamöter blev vid sammanträdet överens om, se protokollsutdrag (*här utelämnat*), att fortsättningsvis inte gå ut anonymt i massmedia när det gäller sjukvårdspolitiska frågor av något slag. Detta för att inte skapa grogrund för spekulationer och onödigt oro hos allmänheten. Ledamöterna i direktionen har med denna överenskommelse själva ålagt sig denna restriktion. Överenskommelsen kan anses moraliskt bindande men inte juridiskt bindande i den meningen att överenskommelsen skulle kunna åsidosätta meddelarfriheten i Tryckfrihetsförordningen.

Inför direktionens sammanträde den 19 september 1997 utgick en pressinformation till Piteå-Tidningen, vilken behandlade tidningens artikel från den 17 september om Piteå sjukhus. Innehållet i denna information fick en olycklig utformning, vilket direktionen beklagar. Innehållet i pressinformationen överensstämmer inte med det sätt på vilket ärendet sedan kom att behandlas vid direktionens sammanträde. Det har aldrig varit direktionens avsikt att i någon del söka begränsa den grundlagsfästa meddelarfriheten eller styra pressen i dess publiceringsbedömningar. Tvärtom vill direktionen understryka vikten av en fri och oberoende press som opinionsbildande och viktigt debattforum inte minst vad avser sjukvårdspolitiska frågor. Direktio-

nens ledamöter har med sin överenskommelse från den 19 september velat visa att man anser att det är till gagn för debatten om inlägg från direktionens ledamöter i sjukvårdspolitiska frågor görs offentligt och inte anonymt. 1998/99:JO1

Jan Lundqvist bereddes tillfälle att kommentera remissvaret men avhördes inte.

I beslut den 20 februari 1998 anförde *stf JO Norell Söderblom* följande.

Bedömning

En huvudregel i tryckfrihetsförordningen är att det står var och en fritt att lämna uppgifter och meddelanden i vilket ämne som helst till en författare eller annan upphovsman eller till en utgivare, redaktion eller nyhetsbyrå om syftet är att uppgifterna skall publiceras i tryckt skrift (1 kap. 1 § tredje stycket TF).

Vissa undantag från meddelarfriheten finns angivna i tryckfrihetsförordningen och sekretesslagen (1980:100). Inget av dessa undantag synes vara aktuellt i detta fall.

Meddelarskyddet i TF är fakultativt i så måtto att den enskilde inte behöver utnyttja denna möjlighet; det är ju inte fråga om någon meddelarskyldighet i förhållande till massmedierna. Det är därför fullt möjligt för ledamöterna i en politisk församling att fatta beslut om att inte utnyttja sin meddelarfrihet. Ett sådant beslut är emellertid inte bindande i förhållande till de enskilda ledamöterna. Den ledamot som vill "bryta" mot överenskommelsen omfattas därför av meddelarskyddet i TF oavsett vad som må ha avtalats.

Det finns emellertid anledning att vara försiktig med överenskommelser av detta slag. Det kan finnas en risk för att någon ledamot kan uppfatta en sådan överenskommelse som bindande och därför avstår från att utnyttja den grundlagsfästa meddelarfriheten. Om det skulle förhålla sig så att någon ledamot tvingats avstå från att ta kontakt med en journalist i någon fråga till följd av den aktuella överenskommelsen är det självfallet allvarligt. Överenskommelsen har då fått verkan av en "munkavle" och därmed kränkt ledamotens meddelarfrihet.

Remissvaret ger emellertid inte anledning till antagande att överenskommelsen i direktionen för Piteå sjukvårdsdistrikt haft eller fått en sådan innebörd. Vad som kommit fram i utredningen ger därför inte underlag för vidare åtgärder från min sida.

Med detta besked är ärendet för min del avslutat.

Dröjsmål med utlämnande av kopia av allmän handling; fråga om räckvidden av en fullmakt för ombud att ta del av handlingar rörande huvudmannen 1998/99:JO1

(Dnr 4833-1997)

Anmälan

Lars Kihlgren anförde i en anmälan till JO klagomål mot Östra områdesstyrelsen i Sandvikens kommun angående underlåtenhet att efterkomma en begäran om utlämnande av allmänna handlingar (journalanteckningar i ett barnavårdsärende).

Utredning

Anmälan remitterades till Östra områdesstyrelsen i Sandvikens kommun för utredning och yttrande.

Östra områdesstyrelsen anförde i ett remissvar följande.

Lars Kihlgren inlämnade 970912 fullmakt från makarna B. om att Kihlgren skulle få tillgång till aktmaterial gällande familjen B. Han begärde endast att få ta del av rättsläkarintyget, vilket han gjorde 970918. Han informerades om ärendet dels under personliga besök, dels via telefonsamtal med handläggarna.

971119 inkom brev från Kihlgren, i vilket han begär att få journaler och övriga handlingar i ärendet utlämnade. Handläggarna konsulterade då jurist, eftersom man fann den tidigare fullmakten ofullständig vad gäller tillåtelse att lämna ut kopior på handlingarna. Juristen rådde handläggarna att begära in en ny fullmakt, av vilken skulle framgå att Kihlgren ägde rätt att få kopior av handlingar, inte bara att få tillgång till materialet genom att läsa eller få det uppläst. Fullmakten skulle även vara bevitnad. Y.B. kontaktades 971120 angående detta, och 971124 inkom en korrekt fullmakt.

På grund av hög arbetsbelastning var inte all dokumentation renskriven, varför materialet inte kunde tillhandahållas direkt. Efter utskrift samt kopiering skickades samtliga handlingar till Kihlgren 971211.

Områdesstyrelsen finner inte att tiden Kihlgren fått vänta (från 971124 till 971211) orimligt lång med tanke på rådande situation vad gäller handläggarnas arbetsbelastning samt materialets omfattning.

Lars Kihlgren har inkommit med en påminnelsekrift i vilken han lämnar synpunkter på områdesstyrelsens handläggning av barnavårdsärendet rörande familjen B. och på Länsstyrelsens i Gävleborgs län beslut i ett tillsynsärende.

I beslut den 3 mars 1998 uttalade *stf JO Ekberg* i bedömningsdelen följande såvitt avsåg frågan om fullmaktens räckvidd.

Av områdesstyrelsens remissvar framgår att Lars Kihlgren genom en tidigare fullmakt från makarna B. hade rätt att ta del av områdesstyrelsens aktmaterial gällande familjen och att han i september 1997 tagit del av ett rättsläkarintyg samt att han även informerats om ärendet vid personliga besök och per telefon med handläggarna.

Remissvaret ger intryck av att områdesstyrelsen ansett att Lars Kihlgren haft rätt att läsa handlingarna men inte att ta del av dem i kopia. Detta ger

1998/99:JO1
mig anledning understryka att den som vid en sekretessprövning befunnits utan hinder av sekretess kunna ta del av innehållet i en sekretesskyddad handling, inte kan nekas att även få del av handlingen genom kopia. De inskränkningar som kan komma i fråga avser endast en möjlighet för myndigheter att begränsa rätten för den enskilde att föra uppgift vidare eller att utnyttja den (14 kap. 9 och 10 §§ sekretesslagen, 1980:100).

Frågan huruvida en myndighet bör lämna ut en handling eller inte är ett ställningstagande för myndigheten i sak som det i princip inte ankommer på JO att pröva. Jag kan dock konstatera att genom den information som med stöd av den första fullmakten lämnats till Lars Kihlgren i barnavårdsärendet hade sekretesskäl i stort sett bortfallit. Lars Kihlgren borde därför haft rätt att ta del av handlingarna och därmed också rätt att få kopior av dessa. Områdesstyrelsens begäran om en ny fullmakt har därför inneburit en onödig fördröjning av myndighetens ställningstagande i utlämnandefrågan.

Områdesstyrelsen har i sitt remissvar anfört att den begärda fullmakten inkom den 24 november 1997 och att de aktuella handlingarna tillställdes Lars Kihlgren den 11 december 1997. Det i tryckfrihetsförordningen grundlagsfästa skyndsamhetskravet för handläggningen av en begäran om utbekommande av kopia av allmän handling innebär att sådant arbete måste ges företräde framför annan verksamhet. Även med utgångspunkt från den 24 november 1997 anser jag att områdesstyrelsen dröjt alldeles för länge med att lämna ut de efterfrågade handlingarna.

Med den kritik som ligger i det anförda avslutas ärendet.

Stockholms tingsrätts handläggning med anledning av att handlingar, det s.k. Materialet eller scientologbibeln, vilka till sitt innehåll överensstämde med handlingar som omfattades av sekretess i ett pågående mål, gavs in till tingsrätten som en bilaga till en framställning om att få ut handlingar i målet

(Dnr 4085-1996)

I ett beslut den 5 juni 1998 anförde *chefsJO Eklundh* följande.

Anmälan

Advokaten Per Magnusson riktade på uppdrag av Religious Technology Center (RTC) kritik mot Stockholms tingsrätt för dess sätt att handlägga en framställning om kopior av vissa handlingar. Av anmälan framgick bl.a. följande.

Vid Stockholms tingsrätt handläggs ett tvistemål om intrång i upphovsrätt mellan RTC och Zenon P. I målet har tingsrätten i ett interimistiskt beslut vid vite förbjudit Zenon P. att vidta intrångsgörande åtgärder med vissa handlingar som i anmälan hit benämns Materialet. I målet är Materialet sekretessbelagt med stöd av bestämmelsen i 8 kap. 17 § sekretesslagen. Materialet är även försett med en hemligstämpel enligt 15 kap. 3 § sekretesslagen.

Den 24 oktober 1996 framställdes en anonym begäran om kopior av Materialet hos administrativa avdelningen vid Stockholms tingsrätt. Den anonyme personen gav samtidigt in en kopia av de handlingar som han önskade få kopior av, dvs. av Materialet. Tingsrätten, genom den administrativa avdelningen, beslutade därefter att dessa ingivna handlingar skulle betraktas som till tingsrätten inkomna allmänna handlingar och att den anonyme personens begäran skulle behandlas som ett särskilt ärende frikopplat från tingsrättens mål om upphovsrättsintrång.

Tingsrättens handläggning att betrakta begäran om utfäende av allmänna handlingar som ett särskilt ärende som inte hör samman med upphovsrättsmålet är enligt RTC felaktig. Tingsrätten är en enda myndighet och det är ställt bortom allt tvivel att det material som har getts in till den administrativa enheten hör till upphovsrättsmålet. Tingsrättens handläggning har t.ex. fått till följd att samma domstol vid samma tidpunkt kommit att fatta två beslut i samma fråga men med motsatt utgång.

Utredning

Muntliga upplysningar inhämtades från hovrättsassessorn Ulrika Beergrehn, administrativ assessor vid Stockholms tingsrätt, som uppgav följande.

Tingsrätten fick besök av en person som gav in en begäran om utfäende av allmänna handlingar ur en tvistemålsakt. För att handlingarna skulle kunna identifieras bifogade han två bilagor och förklarade att de begärda handlingarna hade motsvarande innehåll. De ingivna bilagorna var inkomststämplade

hos Justitiedepartementet och JK. Då han skulle bli hänvisad till den avdelning som hade målet sade han att han inte ville bli det. Han frånföll yrkandet om utfående av handlingar ur målet och ville nu bara ha kopior av de handlingar han precis givit in. Han fick dessa och gick sedan sin väg.

Handlingarna som getts in registrerades hos administrativa avdelningen i det allmänna registret. Tingsrätten har sedan haft besökare som begärt att få se handlingarna. Tingsrätten har inte funnit någon grund för att sekretessbelägga handlingarna. Den sekretessgrund (8 kap. 17 § sekretesslagen) som gäller i målet är inte tillämplig eftersom administrativa avdelningen inte har något ärende som handlingarna kan vara sekretessbelagda i.

En av de besökare som fått se handlingarna har stulit i princip hela dokumenten, såvitt Ulrika Beergrehn kan bedöma är endast förstasidorna kvar. Zenon P. har därefter den 11 november gett in vad som antagligen är den kopia som den som ursprungligen gav in handlingen fick av tingsrätten och begärt att få en kopia av denna handling. Denna handling har behandlats som de ursprungligen ingivna handlingarna.

Anmälan remitterades därefter till Stockholms tingsrätt för upplysningar och yttrande.

I tingsrättens (lagmannen Lena Berke) remissvar hänvisades till de muntliga upplysningar som Ulrika Beergrehn lämnat samt anfördes följande.

Det var den 11 oktober 1996 som en besökare till tingsrätten gav in en begäran om att få ut allmänna handlingar ur en tvistemålsakt jämte två dokument bifogade som bilagor i syfte att kunna identifiera den efterfrågade handlingen. När han blev hänvisad till vederbörande tvistemålsavdelning, frånföll han sin begäran och förklarade att han då bara ville ge in sin begäran jämte dokumenten till administrativa enheten. Han begärde därefter i stället att få fem kopior av de nyss ingivna dokumenten. Kopiorna löste han ut mot föreskriven avgift några dagar senare. Den 5 november 1996 tillgrep en annan besökare vid tingsrätten flertalet sidor i de aktuella dokumenten och ersatte, i varje fall i viss utsträckning, de tillgripna sidorna med andra papper. Den enda sida som med säkerhet kan sägas inte vara utbytt är respektive dokumentets förstasida. Tillgreppet polisanmälades. Polisanmälan bifogas som bilaga 1 (utesluten här). Före den 5 november mottog tingsrätten per telefon ett tjugofemtal beställningar av kopior av dokumenten. Beställningarna hann inte effektueras före den 5 november och beställarna fick därför underrättas om stölden och att några kopior på grund av denna inte kunde tillhandahållas. Mot föreskriven avgift har kopior av det dokument, som ingavs av Zenon P., tillhandahållits besökare vid tingsrätten. Förutom den först nämnde besökaren har, såvitt framkommit, inte någon person fått flera kopior av något av de aktuella dokumenten vid samma beställningstillfälle.

Som Religious Technology Centers (RTC) påtalat pågår det ett tvistemål mellan RTC och Zenon P. angående upphovsrättsintrång vid Stockholms tingsrätt, avdelning 7. I detta mål gäller sekretess för vissa handlingar med stöd av 8 kap. 17 § sekretesslagen (1980:100). RTC har vid kontakt med administrativa enheten upplyst, att de dokument som givits in till enheten är likalydande med en av de handlingar i tvistemålet, för vilka sekretess råder. Administrativa enheten har inte haft anledning att kontrollera om upplysningen är riktig.

Enligt reglerna i 2 kap. 3 och 6 §§ tryckfrihetsförordningen (TF) är de till administrativa enheten ingivna dokumenten allmänna handlingar. Bestämmelser om begränsningar i rätten att ta del av allmän handling har meddelats i sekretesslagen. Det saknas lagstöd för att avslå en enskilds begäran om att få ta del av de dokument som gavs in till administrativa enheten. 8 kap. 17 § sekretesslagen föreskriver sekretess hos domstol i mål eller ärende i domstolens rättskipande eller rättsvårdande verksamhet. Bestämmelsen omfattar alltså inte administrativ verksamhet. Dokumenten

1998/99:JO1

kunde för övrigt heller inte – mot ingivarens vilja – tillföras det pågående målet på avdelning 7. 1998/99:JO1

Enligt 2 kap. 13 § TF har den som önskar ta del av allmän handling även rätt att mot fastställd avgift få avskrift eller kopia av handlingen till den del den får lämnas ut. Det medges inte något undantag härifrån med hänsyn till upphovsrätten. Enligt 26 b § i upphovsrättslagen (1960:729) skall också allmänna handlingar tillhandahållas enligt 2 kap. TF. Som Marianne Levin framhåller på sid. 5 i sin PM med synpunkter – – – (aktbilaga 10 i ärendet hos Riksdagens ombudsmän), innebär inte det förhållandet att dokumenten spritts med stöd av offentlighetsprincipen att de från upphovsrättslig synpunkt blivit offentliggjorda.

Med hänsyn till upphovsrätten har tingsrätten dock ställt upp den riktlinjen för normalfallet att en besökare vid ett och samma tillfälle endast kan få en kopia av dokumentet. En begäran om att få flera kopior får prövas från fall till fall.

RTC yttrade sig över tingsrättens remissvar.

Rättslig reglering

I 2 kap. tryckfrihetsförordningen (TF) finns grundläggande regler om allmänna handlingars offentlighet. En handling är allmän, om den förvaras hos en myndighet och den enligt de närmare bestämmelser som ges är att anse som inkommen till eller upprättad hos en myndighet (2 kap. 3 § TF). En handling anses enligt huvudregeln inkommen till en myndighet, när den har anlant till myndigheten eller kommit en behörig befattningshavare till handa (2 kap. 6 § TF).

Var och en har rätt att ta del av allmänna handlingar (2 kap. 1 § och 14 kap. 5 § andra stycket TF). Allmänna handlingar skall oavsett upphovsrätten tillhandahållas enligt 2 kap. TF (26 b § första stycket upphovsrättslagen [1960:729]).

Den som önskar ta del av en allmän handling har rätt att mot fastställd avgift få en avskrift eller kopia av handlingen till den del den får lämnas ut (2 kap. 13 § första stycket TF). En begäran om att få en avskrift eller en kopia av en allmän handling skall behandlas skyndsamt. En begäran att ta del av en allmän handling skall enligt 2 kap. 14 § TF göras hos den myndighet som förvarar handlingen. Svarar en viss befattningshavare vid myndigheten enligt arbetsordningen eller särskilt beslut för vård av handlingen, ankommer det enligt 15 kap. 6 § andra stycket sekretesslagen (1980:100) på honom att i första hand pröva frågan om handlingens utlämnande till enskild. I tveksamma fall skall han hänskjuta frågan till myndigheten, om det kan ske utan omgång. Vägrar han att lämna ut en handling eller lämnar han ut en handling med förbehåll skall han, om sökanden begär det, hänskjuta frågan till myndigheten. Sökanden skall också enligt 15 kap. 6 § sekretesslagen underrättas om att han kan begära att frågan hänskjuts till myndigheten och att ett beslut av myndigheten krävs för att avgörandet skall kunna överklagas.

För domstolarnas handläggning av förvaltningsärenden gäller förvaltningslagen (1 § förvaltningslagen [1986:223]). Med förvaltningsärenden avses ärenden av rent administrativ natur, t.ex. ärenden om utlämnande av allmän handling (Hellners–Malmqvist, Nya förvaltningslagen med kommentarer 4 uppl. s. 53, se även prop. 1995/96:115 En ny lag om domstolsärenden s.

142). Om det i en annan lag eller en förordning finns någon bestämmelse som avviker från förvaltningslagen gäller emellertid den bestämmelsen (3 §). Såvitt gäller ärenden om utlämnande av allmän handling innebär detta att förvaltningslagen skall tillämpas i den mån förfarandet inte är reglerat i tryckfrihetsförordningen eller sekretesslagen. Härav följer bl.a. att ett beslut att inte lämna ut en handling skall vara motiverat (20 §) och att sökanden skall underrättas om hur han kan överklaga det (21 §). Det ligger i sakens natur att ett avslagsbeslut skall vara skriftligen dokumenterat (Hellners–Malmqvist a.a s. 269 f. och Bohlin, Allmänna handlingar s. 303).

1998/99:JO1

De grundläggande reglerna om överklagande av beslut i ärenden om utlämnande av allmän handling finns i 2 kap. 15 § TF. Ett beslut som har fattats av någon annan än riksdagen eller regeringen får överklagas, om det innebär att en begäran att få del av en handling avslås eller att en allmän handling lämnas ut med förbehåll som inskränker rätten att förfoga över den. De närmare bestämmelserna om överklagande finns i 15 kap. 7 § sekretesslagen. Huvudregeln är att beslut av en myndighet överklagas hos kammarrätten. Om beslutet har fattats av en tingsrätt och rör en handling i domstolens rättskipande eller rättsvårdande verksamhet skall det emellertid i stället överklagas hos hovrätten. Motsvarande beslut av en hovrätt i ett ärende som har väckts där eller överklagats dit överklagas hos Högsta domstolen. När en tingsrätts eller hovrätts beslut av här åsyftat slag överklagas skall i övrigt bestämmelserna i rättegångsbalken om överklagande av beslut tillämpas. Denna hänvisning innebär att reglerna i 52 respektive 56 kap. RB skall tillämpas.

I 2 kap. 2 § TF anges att rätten att ta del av allmänna handlingar får begränsas endast om det är påkallat med hänsyn till bl.a. skyddet för enskilda personliga eller ekonomiska förhållanden. En sådan begränsning skall anges noga i bestämmelse i en särskild lag eller, om så i ett visst fall finns lämpligare, i annan lag vartill den särskilda lagen hänvisar.

Sekretess gäller hos en domstol i ett mål eller ärende i domstolens rättskipande eller rättsvårdande verksamhet för uppgifter om en myndighets eller enskilda affärs- eller driftförhållanden, om det kan antas att den som uppgiften rör lider avsevärd skada om uppgiften röjs (8 kap. 17 § sekretesslagen).

När en allmän handling har kommit in till eller upprättats hos en myndighet skall handlingen registreras utan dröjsmål, om det inte är uppenbart att den är av ringa betydelse för myndighetens verksamhet. I fråga om sådana allmänna handlingar för vilka sekretess inte gäller får emellertid registrering underlåtas om handlingarna hålls så ordnade att det utan svårighet kan fastställas om en handling har kommit in eller upprättats (15 kap. 1 § första stycket sekretesslagen).

För mål enligt rättegångsbalken (RB) gäller att parternas inlagor och andra handlingar i målet samt rättens protokoll, tillsammans med avskrift av domen och beslut som sätts upp särskilt, skall sammanföras till en akt. I akten skall också genom anteckning på en inlaga eller på annat sätt tas upp kallelser, förelägganden eller andra beslut som inte har tagits in i protokoll (6 kap. 10 § första stycket RB). Närmare föreskrifter om protokoll, aktbildning och register får meddelas av regeringen (6 kap. 13 § RB). Sådana föreskrifter

finns i förordningen (1966:271) om mål och ärenden i allmän domstol. Enligt 8 § i förordningen skall de handlingar som kommer in i eller upprättas i ett mål eller ärende föras samman i en akt och numreras i löpande följd efter hand som de kommer in eller upprättas. 1998/99:JO1

Bedömning

Allmänt om handläggningen av utlämnande frågor

RTC har i sin anmälan gjort gällande att Stockholms tingsrätt har förfarit felaktigt genom att betrakta den aktuella begäran om att få ut handlingar som ett särskilt ärende skilt från upphovsrättsmålet. Det finns därför anledning att inledningsvis gå in på vad som allmänt gäller för handläggningen av en begäran att få ut allmänna handlingar.

En begäran att få ut en handling skall, som tidigare nämnts, i den mån förfarandet inte är reglerat i tryckfrihetsförordningen och sekretesslagen behandlas enligt reglerna i förvaltningslagen. Det saknar härvid betydelse om begäran har gjorts muntligen eller skriftligen (Hellners–Malmqvist a.a. s. 53 ö). Om det görs en muntlig framställning och handlingen lämnas ut på stället kan handläggningen ske helt muntligt (s. 149). Ett ärende om utlämnande av allmänna handlingar får anses innefatta myndighetsutövning (s. 155). Om en myndighet fattar ett beslut om att inte lämna ut en handling skall därför enligt 21 § förvaltningslagen den som har begärt handlingen underrättas och en fullföljdshänvisning skall lämnas (s. 260).

I den nyss nämnda lagkommentaren betecknas handläggningen av en fråga om utlämnande av allmän handling som ett *ärende*. Detta innebär att en myndighets förfarande med anledning av en sådan begäran betraktas som skild från handläggningen av det mål eller ärende i vilket den begärda handlingen kan ingå. Denna uppfattning vinner stöd av rättsfallet RÅ 1996 ref. 19 som gällde frågan om en promemoria som hade upprättats hos Statens invandrarverk var att anse som allmän handling eller inte. Förutom att överklaga ett beslut av Kammarrätten i Jönköping begärde klaganden i Regeringsrätten att få ut den aktuella promemorian. Sedan Regeringsrätten hade avslagit dennes begäran om prövningstillstånd i målet, uttalade den i ett i plenum fattat beslut med anledning av den i Regeringsrätten gjorda begäran bl.a. följande.

Nils L. har hos Regeringsrätten begärt att få ut det material som avses med kammarrättens avgörande. Denna begäran är att behandla som ett administrativt ärende och således skilt från den prövning som ägt rum på avdelning i den sammansättning som föreskrivs för prövning av frågor om prövningstillstånd.

Högsta domstolen har på motsvarande sätt behandlat framställningar om utfående av handlingar i ett där anhängigt mål om resning som ett administrativt ärende (A Dnr 719/97, NJA 1997 s. 849).

I enlighet med det här redovisade synsättet skall således en begäran om att få ut en allmän handling behandlas som ett särskilt ärende, skilt från det mål i vilket handlingen ingår.

Innebörden av att en handling tillhör ett mål hos allmän domstol

1998/99:JO1

Det kan, vid prövningen av en sekretessfråga hos en allmän domstol, ibland vara av avgörande betydelse om den efterfrågade handlingen tillhör ett visst mål eller inte. Ett exempel på detta är den sekretessregel som är av intresse i detta ärende, 8 kap. 17 § sekretesslagen, som gäller *i mål eller ärende* i domstolens rättskipande eller rättsvårdande verksamhet.

RTC är av den uppfattningen att de handlingar som gavs in av den anonyme besökanden rätteligen tillhörde upphovsrättsmålet och att 8 kap. 17 § sekretesslagen därför var tillämplig.

Målbegreppet i rättegångsbalken är inte närmare definierat. Det används både om rättegången och om föremålet för rättegången, dvs. saken eller tvisten (Ekelöf och Bohman, Rättegång I 7:e uppl. s. 28 och 35). Som redan har nämnts gäller enligt 6 kap. 10 § RB att parternas inlagor och andra handlingar i målet samt rättens protokoll och avskrift av domen och sådant beslut som sätts upp särskilt skall sammanföras i en akt och att handlingarna efter hand som de kommer in eller upprättas skall numreras i löpande följd.

Några regler som mer i detalj anger vilka handlingar som skall anses höra till ett mål finns inte. Det är emellertid enligt min mening självklart att alla av en part ingivna handlingar som har något slags anknytning till målet hör till detta och därför skall tas in i akten. Detta gäller även en skriftlig begäran av en part att få ut en handling i akten, eftersom en sådan begäran i första hand skall prövas med utgångspunkt i den rätt till partsinsyn som följer av rättegångsbalken (jfr JO 1995/96 s. 56 och den där intagna hänvisningen till RH 1994:41). Först i andra hand skall utlämnandefrågan prövas enligt reglerna i 2 kap. TF och sekretesslagen.

Även inlagor och andra handlingar som ges in av den som är t.ex. målsägande, vittne eller sakkunnig i målet ingår uppenbarligen i detta. Detsamma gäller utlåtanden och andra handlingar som rätten fordrar in som ett led i handläggningen av målet.

Det får däremot omvänt anses stå klart att en inlaga eller handling, som ges in av en person utan anknytning till målet eller som inte alls rör det i sakligt hänseende, inte tillhör målet. En skriftlig begäran av någon som inte är part i målet – exempelvis en journalist – att få ut en handling i detta har inte den anknytning till målet som för parternas del följer av rätten till partsinsyn och den saknar också varje betydelse för rättegången och de frågor som tvisten rör. Det framstår därför som naturligt att anse att en sådan begäran inte ingår i målet och att det därför inte heller finns något krav på att den skall tillföras akten som aktbilaga.

Det ankommer ytterst på rätten att avgöra om en viss inlaga eller annan handling tillhör målet eller inte. Att en handling rent fysiskt har tillförts akten och försetts med ett aktbilagenummer har inte i sig någon betydelse i detta avseende. Jag vill i sammanhanget vidare erinra om att reglerna i sekretesslagen i likhet med annan rättighetsbegränsande lagstiftning skall tolkas restriktivt, och att det självfallet inte får förekomma att ett önskemål om att kunna sekretessbelägga en viss handling tillmäts betydelse, när en domstol skall avgöra om handlingen skall anses tillhöra ett mål eller ej.

Det kan således sammanfattningsvis konstateras att starka skäl talar för att en framställning från någon annan än en part om att få ut en handling i ett mål vid en allmän domstol inte hör till målet utan till ett särskilt administrativt ärende.

RTC har i ärendet hos JO gett in utlåtanden från bl.a. professorerna Marianne Levin och Gunnar Bramstång samt ett antal beslut från olika myndigheter och domstolar som rör frågor om utlämnande av det s.k. Materialet. Till stöd för sin ståndpunkt att Stockholms tingsrätt har handlat felaktigt genom att inte hänföra de inlämnade handlingarna till upphovsrättsmålet har RTC bl.a. hänvisat till ett beslut av Svea hovrätt, administrativa enheten, den 18 juli 1997 (Pres.prot. 190/97) och Högsta domstolens beslut den 30 september 1997 (Ö 3343/97, se NJA 1997 notis C 68).

Bakgrunden till besluten var följande. Vissa beslut i upphovsrättsmålet vid Stockholms tingsrätt överklagades till hovrätten och handlades där i målet Ö 3894/96. I ett beslut den 3 oktober 1996, under målets handläggning, avslög hovrätten med hänvisning till 8 kap. 17 § sekretesslagen en framställan från Zenon P. om att få ut hovrättens aktbilagor 29 och 36, vilka till sitt innehåll överensstämde med vissa av sekretess omfattade aktbilagor i tingsrättens mål. Aktbilagorna 29 och 36 hade lämnats in av annan än part som bilagor till framställningar om att få ut allmänna handlingar i akten. Sedan Zenon P. på nytt hade begärt att få ut aktbilagorna anförde hovrätten i beslutet den 18 juli 1997 bl.a. följande.

Vad därefter gäller begäran om utfående av aktbilagorna 29 och 36 så är handläggningen av målet i hovrätten avslutad och de aktuella handlingarna har, såsom framgår av hovrättens nämnda beslut (anm. beslutet den 3 oktober 1996), inte utgjort processmaterial i detta mål. Det kan därför inte anses föreligga någon rätt för Zenon P. enligt den allmänna processuella principen om partsinsyn att i egenskap av part ta del av handlingarna. Zenon P. framställning skall därför prövas enligt reglerna i 2 kap. tryckfrihetsförordningen. Aktbilagorna 29 och 36 har tidigare enligt hovrätten bedömts vara omfattade av sekretess enligt 8 kap. 17 § sekretesslagen i förhållande till Zenon P. Det har inte framkommit några omständigheter som talar för att nu frångå den bedömningen. Zenon P. framställning om utfående av hovrättens aktbilagor 29 och 36 skall därför avslås.

Sedan Zenon P. hade överklagat hovrättens beslut, lämnade Högsta domstolen utan egen motivering överklagandet utan bifall.

Sedan framställningar med tillhörande bilagor från annan än part om att få ut vissa handlingar i hovrättens Ö-mål hade tagits in i detta som aktbilagor, konstaterades således i ett beslut av vederbörande hovrättsavdelning att dessa aktbilagor omfattades av sekretess enligt 8 kap. 17 § sekretesslagen. Det kan tyckas som om riktigheten av hovrättens hantering av framställningarna med tillhörande bilagor bekräftas genom hovrättens senare fattade administrativa beslut och Högsta domstolens beslut med anledning av överklagandet av detta. Dessa avgöranden behöver emellertid inte nödvändigtvis anses strida mot vad jag nyss har sagt om hur man bör se på en begäran av någon annan än en part att få ut handlingar i ett mål vid allmän domstol.

Det kan nämligen hävdas att hovrätten, i och med att den i beslutet den 3 oktober 1996 uttryckligen förklarade att aktbilagorna omfattades av sekretess

enligt 8 kap. 17 § sekretesslagen, också beslutade att de skulle tillhöra målet. 1998/99:JO1
 En tillämpning av sekretessbestämmelsen förutsatte ju att så var fallet. Det framstår sedan som naturligt att hovrätten vid det senare beslutstillfället – liksom Högsta domstolen – i enlighet härmed utgick från att aktbilagorna 29 och 36 tillhörde Ö-målet. Det är bl.a. på grund av att Högsta domstolen inte har motiverat sitt beslut inte alldeles lätt att tolka de av RTC åberopade besluten. Det kan emellertid i varje fall inte med bestämdhet påstås att domstolarna, när de beslutade i frågan om utlämnande av aktbilagorna 29 och 36, också prövade riktigheten av hovrättsavdelningens tidigare ställningstagande av innebörd att handlingarna i fråga skulle anses ingå i målet.

Jag kan mot den angivna bakgrunden inte finna att de nu nämnda besluten ger mig anledning att frånfälla den uppfattning som jag har redovisat i det föregående, att en framställning av någon annan än en part om att få ut handlingar i ett mål vid allmän domstol ger upphov till ett särskilt administrativt ärende som är skilt från målet och att som en konsekvens härav såväl framställningen som eventuella bilagor till denna skall anses tillhöra detta ärende och inte målet.

Tingsrättens handläggning av utlämnandefrågan

Av tingsrättens remissvar framgår att den anonyme besökaren gav in en skriftlig begäran att få ut vissa handlingar i målet tillsammans med ytterligare två dokument. Besökaren frånföll därefter muntligen sin ursprungliga begäran och begärde i stället kopior av de dokument som han hade bifogat sin skriftliga begäran. Jag har uppfattat situationen så att ingivandet bestod i att handlingarna rent faktiskt togs emot av Ulrika Beergrehn.

I samma ögonblick som en behörig befattningshavare vid en myndighet tar emot en skriftlig handling som ges in till den eller en sådan handling på något annat i 2 kap. 6 § första stycket TF åsyftat sätt kommer in till en myndighet, blir den allmän i enlighet vad som föreskrivs i 2 kap. 3 § TF. Det är således i dessa fall det faktiska förhållandet att en handling fysiskt har kommit in till en myndighet som ger den dess rättsliga status som allmän handling. Det tillämpliga regelsystemet öppnar inte något utrymme för myndigheten att pröva om en handling skall tas emot eller inte. Det finns däremot regler om i vilken utsträckning en myndighet kan avhända sig allmänna handlingar. Jag återkommer till dessa i det följande.

Det kan med hänsyn till den särpräglade situation som uppkom genom formen för den anonyme besökarens framställning vara lämpligt att här säga något om reglerna i 2 kap. 11 § TF. Genom dessa undantas vissa kategorier av handlingar från begreppet allmän handling. Som allmän handling anses exempelvis inte tryckta skrifter, ljud- eller bildupptagningar eller andra handlingar som ingår i bibliotek eller som från en enskild har tillförts ett allmänt arkiv utslutande för förvaring och vård eller forsknings- och studieändamål eller privata brev, skrifter eller upptagningar som annars har överlämnats till en myndighet utslutande för samma ändamål.

Den anonyme besökarens syfte med att ge in bilagorna till den skriftliga framställningen var, enligt vad han själv uppgav och som också anges i

denna, att den efterfrågade handlingen därmed lättare skulle kunna identifieras. Det finns redan av detta skäl inte någon grund för att anse att bilagorna lämnades in för förvaring på det sätt som avses i 2 kap. 11 § TF.

De av besökaren ingivna handlingarna blev således allmänna handlingar när de togs emot av Ulrika Beergrehn. Av de skäl som jag har redovisat i det föregående anser jag att det inte ens inledningsvis fanns någon rättslig grund för att ta in dem i upphovsrättsmålet. Det kan vidare konstateras att det, i och med att den anonyme besökaren återkallade sin framställning om att få ta del av handlingar i upphovsrättsmålet, inte längre förelåg något ärende om utlämnande av dessa handlingar. Därmed saknades varje formell anknytning mellan upphovsrättsmålet och de handlingar som besökaren hade gett in. Det ärende om utlämnande av allmän handling som hade sin grund i besökarens begäran att få kopior av de av honom ingivna handlingarna framstår således som i alla hänseenden åtskilt från upphovsrättsmålet.

Även om man skulle dela RTC:s uppfattning att 8 kap. 17 § sekretesslagen var tillämplig i fråga om de av besökaren ingivna bilagorna, kan någon kritik inte riktas mot tingsrättens åtgärd att lämna ut kopior av dessa till honom, eftersom i denna situation en prövning av utlämnandefrågan med beaktande av lagrummets skaderekvisit rimligen skulle ha utfallit så att kopior kunde lämnas ut.

Vad RTC har vänt sig emot är att handlingarna – Materialet – sedan har lämnats ut till andra personer som har begärt detta. Tingsrättens skäl för detta förfarande har, som framgår av remissvaret, varit att sekretess enligt 8 kap. 17 § sekretesslagen inte gäller i dess administrativa verksamhet och att någon annan tillämplig sekretessregel inte har funnits.

För att ange räckvidden av sekretessen enligt i 8 kap. 17 § sekretesslagen används som tidigare nämnts uttrycket ”i mål eller ärende i domstolens rättskipande eller rättsvårdande verksamhet”. Eftersom jag är av den uppfattningen att de av besökaren inlämnade handlingarna inte tillhörde vare sig upphovsrättsmålet eller något annat mål eller ärende i domstolens rättskipande eller rättsvårdande verksamhet anser jag i likhet med tingsrätten att 8 kap. 17 § sekretesslagen inte har varit tillämplig beträffande dessa. Tingsrätten har således enligt min uppfattning inte haft möjlighet att vägra att lämna ut dem med stöd av detta lagrum.

Frågan om vilken betydelse man skall tillmäta upphovsrätten i sammanhanget har behandlats i anslutning till Kammarrättens i Stockholm dom den 5 december 1997 i Ö 8067-97. Till utvecklande av sin mening anförde ordföranden i detta hänseende följande.

Vad särskilt beträffar upphovsrättens betydelse vill jag närmare anföra följande. 1 kap. tryckfrihetsförordningen (TF) bär rubriken ”Om tryckfrihet”. Enligt 8 § i kapitlet gäller om upphovsrätten vad som stadgas i vanlig lag. Det är f.n. lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk som avses. Den grundläggande bestämmelsen (2 §) säger bl.a. att upphovsrätt i princip innefattar uteslutande rätt att förfoga över verket genom att framställa exemplar därav och genom att göra det tillgängligt för allmänheten. Det är sålunda tydligt att upphovsrätten utgör en inskränkning i tryckfriheten. Något stadgande som motsvarar 1 kap. 8 § TF finns inte i 2 kap. TF, vilket kapitel handlar om allmänna handlingars offentlighet. Tvärtom erinras i 26 b § upphovsrättslagen om att allmänna handlingar oavsett upphovsrätten

skall tillhandahållas enligt 2 kap. TF. Det är sålunda klart, att upphovsrätten inte är någon inskränkning i rätten att ta del av allmänna handlingar (offentlighetsprincipen). Folkrättsliga förpliktelser för Sverige leder ej till något annat. 1998/99:JO1

Oavsett det sagda synes det normalt knappast föreligga någon motsättning mellan de intressen som uppbär upphovsrätten och den grundlagsstadgade offentlighetsprincipen. Den som fått ut en allmän handling, som någon annan har upphovsrätt till, är ju liksom annars underkastad alla de begränsningar i sitt nyttjande av handlingen som följer av upphovsrättslagen. Endast om utlämnande begärs av många inom begränsad tid, vilket närmast synes förutsätta ett organiserat förfarande, synes upphovsrättshavaren kunna lida skada av offentlighetsprincipen (jag bortser naturligtvis nu från fall då man efter att ha fått ut handlingen bryter mot upphovsrättslagen).

Jag anser av de skäl som här har återgetts att tingsrätten inte heller kunnat vägra att lämna ut handlingarna under hänvisning till upphovsrätten.

Frågan om skyldigheten att bevara handlingarna

Jag har i det föregående konstaterat att tingsrätten var skyldig att ta emot de handlingar som lämnades in av den anonyme besökaren. Som jag tidigare har nämnt har jag funnit anledning att även säga något om de regler som har betydelse för frågan om en myndighets skyldighet att bevara inkomna handlingar. Av intresse i sammanhanget är också vad som gäller i fråga om registrering av allmänna handlingar.

Enligt den generella föreskriften i 15 kap. 1 § sekretesslagen om registrering av allmänna handlingar skall en inkommen handling registreras utan dröjsmål, om det inte är uppenbart att den är av ringa betydelse för verksamheten. Registrering kan emellertid underlåtas i fråga om icke sekretessbelagda handlingar, om dessa hålls så ordnade att det utan svårighet kan fastställas om en handling har kommit in eller upprättats.

Som exempel på sådana handlingar som uppenbart är av ringa betydelse för myndigheternas verksamhet och som därför varken behöver registreras eller hållas ordnade på ett sätt så att de kan återfinnas brukar nämnas pressklipp, cirkulär och reklamtryck som bara i ringa mån rör myndighetens verksamhet samt statistiska meddelanden och kopior av andra myndigheters yttranden. Anonyma skrifter och skrifter med meningslöst eller obegripligt innehåll som kommer från enskilda har också ansetts höra dit (Corell m.fl., Sekretesslagen 3 uppl. s. 431 f).

Enligt min uppfattning måste en sådan skriftlig framställning om utfående av en allmän handling som inte leder till att handlingen omedelbart lämnas ut av den som svarar för värden om den anses ha mer än ringa betydelse för myndighetens verksamhet. Jag vill i sammanhanget erinra om att myndigheten är skyldig att fatta ett formligt beslut i utlämnandefrågor som hänskjuts till den och att en myndighets ställningstagande att inte lämna ut en handling måste komma till uttryck i ett beslut som dokumenteras i skriftlig form. I situationer av nu nämnt slag skall framställningen således antingen registreras eller hållas ordnad på sådant sätt att den lätt kan återfinnas. Eftersom beslut att inte lämna ut handlingar kan överklagas, förefaller det av rent praktiska skäl vara lämpligast att registrera dessa framställningar enligt

huvudregeln i 15 kap. 1 § sekretesslagen. Situationen är däremot delvis en annan i de fall där en framställning resulterar i att en handling omedelbart lämnas ut. Även om ställningstagandet till framställningen också i ett sådant fall får anses utgöra myndighetsutövning, fattas det inte något dokumenterat beslut, och handläggningen har också i övrigt en formlös prägel.

Det är uppenbarligen av grundläggande betydelse för förverkligandet av offentlighetsprincipen att sådana handlingar som har kommit in till eller upprättats hos en myndighet finns kvar hos denna och inte förstörs eller återlämnas till avsändaren (Bohlin, Allmänna handlingar, 1988, s. 48 f.). Intresset av att handlingar bevaras hos myndigheterna tillgodoses genom reglerna i arkivlagen (1990:782) och arkivförordningen (1991:446).

Myndigheternas arkiv skall bevaras, hållas ordnade och vårdas så att de tillgodoser bl.a. rätten att ta del av allmänna handlingar (3 § tredje stycket arkivlagen). Enligt 10 § arkivlagen får allmänna handlingar gallras, men detta får ske endast i enlighet med föreskrifter eller beslut av Riksarkivet, om inte särskilda gallringsföreskrifter finns i lag eller förordning eller har meddelats med stöd av 6, 6 a eller 18 § datalagen [1973:289] (14 § arkivförordningen).

Vid sidan om gallring eller överlämnande av handlingar till en arkivmyndighet får en statlig myndighet inte göra sig av med allmänna handlingar utan särskilt författningsstöd eller särskilt beslut av regeringen (12 § första stycket arkivlagen).

För tingsrätterna gäller Riksarkivets gallringsbeslut nr 754 fattat den 11 december 1980. Av intresse i detta ärende är härutöver Riksarkivets föreskrifter och allmänna råd om gallring av handlingar av tillfällig eller ringa betydelse, RA-FS 1991:6. I 2 § föreskrivs att en myndighet skall gallra ut allmänna handlingar av tillfällig eller ringa betydelse för myndighetens verksamhet. Gallring får dock endast ske under förutsättning att allmänhetens rätt till insyn inte åsidosätts och att handlingarna bedöms sakna värde för rättsskipning, förvaltning och forskning.

I en bilaga till de allmänna råd som har utfärdats i anslutning till föreskrifterna i 2 § ges exempel på sådana handlingar som kan gallras. Hit hör bl.a. övertaliga kopior och dubletter, inkomna eller upprättade framställningar, förfrågningar och meddelanden av tillfällig betydelse eller rutinmässig karaktär och handlingar som inkommit för kännedom och som inte föranlett någon åtgärd från myndighetens sida.

Gallringen skall enligt 3 § i föreskrifterna ske vid en tidpunkt eller efter en frist som fastställs av myndigheten. Vid fastställandet av tidpunkt respektive tidsfrist skall uppmärksammas att handlingarna inte gallras ut innan föreskriven bearbetning, redovisning eller kontroll har slutförts, tidsfrist för revision och preskription har gått ut och betydelsen från rättslig synpunkt eller för styrkande av rättigheter och skyldigheter har upphört.

De nu återgivna reglerna innebär sammanfattningsvis att handlingar av tillfällig eller ringa betydelse för myndighetens verksamhet får och skall gallras ut. En jämförelse mellan dessa regler och bestämmelserna i 15 kap. 1 § sekretesslagen ger vid handen att det kan förekomma fall där det finns en skyldighet enligt sekretesslagen att diarieföra en allmän handling eller hålla den ordnad, eftersom det inte är uppenbart att den är av endast ringa

betydelse för myndighetens verksamhet, men där det är möjligt att med stöd av Riksarkivets regler sedan gallra ut den av det skälet att den är av tillfällig eller ringa betydelse för verksamheten. 1998/99:JO1

Av vad som har sagts i det föregående om tillämpningen av reglerna i 15 kap. 1 § sekretesslagen följer att en sådan skriftlig framställning om utfående av en allmän handling som har föranlett ett formligt beslut av myndigheten eller ett för sökanden negativt beslut av den som har vården om handlingen inte kan gallras såsom varande av ringa eller tillfällig betydelse för verksamheten. Det bör däremot enligt min mening inte vara uteslutet att se på ett annat sätt på en framställning som har återkallats eller medfört att den begärda handlingen omedelbart har lämnats ut.

Det är en uppgift för tingsrätten att ta ställning till frågan om gallring av den återkallade skriftliga framställningen och det till denna fogade Materialet, och det ankommer inte på JO att ge några anvisningar i detta hänseende. Jag vill erinra om att en handling inte får gallras, oavsett handlingens karaktär, så länge det pågår ett ärende om utlämnande av den (JO 1994/95 s. 588).

Tingsrätten har i remissvaret uppgett att det, av hänsyn till upphovsrätten till Materialet, har fått prövas från fall till fall om mer än en kopia kunde lämnas ut. Eftersom detta är en fråga som efter överklagande kan prövas av domstol finner jag inte skäl att göra något uttalande i saken.

Med dessa uttalanden är ärendet avslutat.

Initiativärende rörande hinder mot spridning av tryckt skrift

(Dnr 4028-1997)

Initiativet

Inom JO-expeditionen upprättades den 20 oktober 1997 följande promemoria.

Enligt uppgifter i massmedia hösten 1997 har följande inträffat.

Malmö Stadsbibliotek har efter beställning den 21 maj 1997 inköpt 2 000 exemplar av boken "Tidernas bibliotek". I augusti fick biblioteksutskottet inom Kulturnämnden i Malmö kommun en förfrågan från bibliotekspersonalen om man fick sälja boken. Vid sammanträde den 5 september 1997 fattade utskottet följande beslut:

Biblioteksutskottet beslutar att boken skall försälas på biblioteket från och med den 6 oktober. Priset skall vara 96:- + moms. Varje stadsdelsbibliotek skall erhålla 5 exemplar utan kostnad. Malmö Stadsbiblioteks Vänner får köpa boken till självkostnadspris.

I tidningen Arbetet den 13 september redovisades följande.

Nu råder alltså förbud på biblioteket och detta efterlevs lojalt av bibliotekspersonalen. Det erfor bokhandlare Greger Antoft, ägare av Gregers Antikvariat, i samband med ett evenemang för Internationella Poesidagarna. Han uppmanades då av bibliotekets administrative chef Hans Rillnert att lägga undan biblioteksböckerna.

Greger Antoft har under poesiveckan sålt böcker av de gästande poeterna på olika evenemangsplatser. 1998/99:JO1

– Jag säljer ju den i min affär och tog några exemplar med till biblioteket. – – –

– Hans Rillnert ansåg det vara olämpligt att jag sålde boken med anledning av vad som uttalats av politikerna. – – –

Den 18 september 1997 beslutade biblioteksutskottet att boken fick säljas från och med följande dag.

I 1 kap. 2 § andra stycket tryckfrihetsförordningen stadgas förbud för myndighet eller annat allmänt organ att på grund av en skrifts innehåll hindra att skriften sprids bland allmänheten. Uppgifterna om vad som förekom i samband med de Internationella Poesidagarna ger anledning att ifrågasätta, om företrädare för biblioteket brutit mot denna bestämmelse.

Ett ärende bör läggas upp rörande det anförda, varefter Kulturnämnden i Malmö kommun bör föreläggas att utreda vad som förekommit och yttra sig över frågeställningen.

Utredning

JO beslutade om remiss i enlighet med promemorian varefter kulturnämnden inkom med följande yttrande.

Förelagd att avge yttrande i rubricerat ärende får kulturnämnden anförda följande.

Förfrågningar har gjorts hos såväl bibliotekets administrativa chef, Hans Rillnert, som hos den i ärendet förekommande antikvariatsägaren Greger Antoft.

Hans Rillnert menar att inga hot eller påtryckningar har förekommit, utan att han helt enkelt bad Greger Antoft att plocka undan de aktuella böckerna. Dessutom konstaterar Hans Rillnert att han lämnade Greger Antoft utan att "förvissa" sig att böckerna verkligen hade plockats undan. De närmare omständigheterna kring stadsbibliotekets inköp av boken "Tidernas bibliotek" framgår av bifogad granskningsrapport från Malmö Stadsrevision.

Greger Antoft bekräftar att situationen ej upplevdes som hotfull, däremot möjligen som "otrevlig". Han säger sig ha tillfrågats om vem som givit honom tillstånd till försäljning på biblioteket. Denna fråga kunde han inte svara på och han upplevde dessutom frågan som förvånande. Då han inte kunde besvara frågan blev han ombedd av Hans Rillnert att plocka undan böckerna. Greger Antoft valde att inte fortsätta diskussionen, då han upplevde situationen som märklig samt kände en osäkerhet beträffande det efterfrågade försäljningstillståndet.

Kulturnämnden gör den bedömningen att företrädaren för biblioteket, Hans Rillnert, inte brutit mot tryckfrihetsförordningens bestämmelser. Hans Rillnert torde ha uppfattat det som om han i sammanhanget ej haft någon självständig ställning i förhållande till kulturnämnden. Detta innebär att situationen måste ha tolkats av Rillnert att han fullföljde kulturnämndens bestämda önskemål att ifrågavarande bok inte skulle försäljas inom stadsbiblioteket förrän vid ett senare tillfälle. Detta önskemål var föranlett av att berörda politiker på ett samordnat sätt skulle kunna ta del av innehållet i boken innan försäljningen inleddes av stadsbiblioteket. Berörda förtroendevalda, såsom huvudmän för stadsbiblioteket, skulle på så sätt kunna vara väl orienterade om bokens innehåll och därmed mer aktivt kunna

delta i en ev. kommande debatt föranledd av sakuppgifterna i boken och utformningen av densamma. Till saken hör att boken fanns tillgänglig som referensexemplar för läsning av allmänheten i biblioteket. 1998/99:JO1

Bedömning

JO Lavin anförde i sitt beslut den 24 mars 1998 följande.

Enligt 6 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen har varje svensk medborgare eller svensk juridisk person rätt att själv eller med biträde av andra till salu hålla, försända eller annorledes sprida tryckta skrifter. Vidare finns i 1 kap. 2 § andra stycket ett uttryckligt förbud för myndighet eller annat allmänt organ att på grund av skrifs innehåll, genom åtgärd som icke äger stöd i förordningen, hindra tryckning eller utgivning av skriften eller dess spridning bland allmänheten.

Det förhållandet att kulturnämnden beslutat att stadsbibliotekets egna exemplar av boken "Tidernas bibliotek" inte skulle börja säljas förrän en viss dag kan inte anses utgöra ett otillåtet spridningshinder. Min bedömning i ärendet omfattar därför endast den remitterade frågan om företrädare för nämnden genom ingripandet mot bokhandlaren i samband med de Internationella Poesidagarna brutit mot förbudet i 1 kap. 2 § andra stycket tryckfrihetsförordningen.

Jag konstaterar inledningsvis att den försäljning av böckerna som bokhandlaren avsett att genomföra måste uppfattas som en spridning av tryckt skrift bland allmänheten, oaktat att försäljningen skulle äga rum i bibliotekets lokaler.

Av kulturnämndens remissvar framgår att anledningen till att bibliotekets administrativa chef bad bokhandlaren att "plocka undan böckerna" var att han ansåg sig böra följa kulturnämndens önskemål att boken "Tidernas bibliotek" inte skulle försälas inom stadsbiblioteket förrän senare. Orsaken till ingripandet var således inte att det på grund av ordningsskäl eller något liknande förhållande över huvud taget inte skulle gå att tillåta försäljning inom bibliotekets område. Tvärtom framgår det tydligt att ingripandet föranleddes av att det var just boken "Tidernas bibliotek" som bokhandlaren ville sälja. Det var alltså, uttryckt på ett annat sätt, denna boks innehåll som föranledde ingripandet.

Ingripandet måste, även om det inte var förenat med något hot eller följdes upp med kontroll, bedömas som ett hinder för spridningen bland allmänheten. Eftersom hindret härrörde från en myndighet och inte ägde stöd i tryckfrihetsförordningen, har det varit otillåtet. Det förhållandet att nämnden beslutat att inte före ett visst datum sälja nämndens egna exemplar av boken kan inte göra ingripandet mot bokhandlarens försäljning godtagbart.

Jag anser mig av materialet i ärendet kunna dra den slutsatsen, att bibliotekets administrativa chef grundade sitt ingripande närmast på ett missförstånd beträffande räckvidden av kulturnämndens beslut rörande försäljningen. Det har inte heller förelegat någon ambition att undanhålla allmänheten bokens innehåll – boken fanns ju tillgänglig för läsning i själva

biblioteket. Jag finner därför att jag kan avsluta ärendet med den kritik mot 1998/99:JO1
ingripandet som ligger i det nyss sagda.

Skolmyndighet, hos vilken enskild begärt en kopia av en allmän och offentlig handling, har översänt sökandens namn till annan myndighet. – Fråga om myndigheten dämed kränkt sökandens rätt till anonymitet enligt 2 kap. 14 § tryckfrihetsförordningen (TF)

(Dnr 2140-1997)

Anmälan

I en anmälan till JO riktade Ragnar Sjölander, som är fackligt lokalombud för Lärarnas Riksförbund (LR), kritik mot Stockholms Arbetsmarknads- och utbildningsförvaltning (ARUF). I anmälan skrev han bl.a. att förvaltningen underrättat rektorn vid Blackebergs gymnasium om namnet på en lärare som hos ARUF begärt att få ut en kopia av en allmän handling som förvarats hos ARUF.

Utredning

ARUF har i remissvar anfört följande.

Under perioden november-december 1996 genomfördes löneöversynsförhandlingar för samtliga lärare vid Stockholms skolor. Detta var första gången som lärarnas löner förhandlats individuellt.

Den nya förhandlingsordningen innebär att varje rektor har att utifrån givna kriterier upprätta ett förslag till fördelning av löneutrymmet. Respektive rektor är såväl lönesättande som lönebedömande. Det är även denne som har det formella ansvaret för förhandlingarna med en eller två personer från förvaltningen som stöd. Det åligger rektor att meddela förhandlingsresultatet till berörda lärare och att därvid ta de diskussioner som kan uppkomma.

I slutet av första veckan i februari 1997 kontaktades ARUF:s administrativa avdelning per telefon av S. som presenterade sig med namn och uppgav att hon arbetade som lärare vid Blackebergs gymnasium och var medlem i LR. Hon begärde att få en kopia av handling med uppgifter om de nya lärarlönerna för LR:s medlemmar vid Blackebergs gymnasium.

Sjölin hänvisades till rektor Bengt Palmlöf vid Blackebergs gymnasium för att få de begärda uppgifterna. Anledningen till detta var främst rektors ansvar enligt ovan. Vid denna tidpunkt hade förhandlingarna avslutats och uppgifterna förvarades såväl på gymnasieskolan som hos ARUF.

Måndagen därpå, den 10 februari 1997, sökte en tjänsteman vid avdelningen kontakt med Bengt Palmlöf för att informera honom om begäran, men då kontakt inte kunde fås tillsändes honom ett telefax därom, bilaga 1, (*här utelämnad*). Samma dag kontaktade S. åter avdelningen på telefon. Hon uttryckte då att hon inte ville kontakta rektor i denna fråga utan att hon begärde att få handlingen av ARUF till sin hemadress.

Senare samma dag återkom S. och fick då tala med min handsekreterare. S. presenterade sig och begärde att få en kopia av handling med uppgifter om de nya lärarlönerna vid Blackebergs gymnasium till sin hemadress. Min handsekreterare förklarade att hon skulle ta upp saken med mig.

På eftermiddagen samma dag expedierades – efter mitt ställningstagande om att uppgifterna var allmänna och offentliga – en kopia av ett utdrag från det löneadministrativa dataregistret LISA med de begärda uppgifterna till S. 1998/99:JO1

Samtidigt översändes en kopia av handlingen till rektor Bengt Palmlöf för kännedom, aktbilaga 2 (*här utelämnad*). Åtgärden skall ses mot bakgrund av den information om begäran som han tidigare fått per telefax och hans ansvar för löneförhandlingarna.

Sammanfattningsvis har S. inte nekats att få kopia av den begärda handlingen. Hon har som angetts ovan i första hand hänvisats till sin rektor. ARUF är väl medveten om att den som begär att ta del av allmänna handlingar har rätt till anonymitet. I detta fall har S. inte begärt att få vara anonym utan självmant uppgett sitt namn och adress samt vilken skola hon är anställd vid. När hon återkommit till ARUF har hon med beaktande av tryckfrihetsförordningens skyndsamhetskrav tillsänts den begärda handlingen efter sedvanlig prövning. Mot bakgrund av främst rektors formella förhandlingsansvar har ARUF bedömt det som lämpligt att sända honom en kännedomskopia. Något formellt fel vid hanteringen av ärendet har enligt ARUF:s uppfattning inte skett.

Det kan tilläggas att S. efter det att hon tagit del av aktuella löneuppgifter för skolans lärare tog kontakt med rektor varvid de båda samtalade om resultatet av löneöversynsförhandlingarna.

Ragnar Sjölander har kommenterat remissvaret. Han har därvid bl.a. framhållit att rätten till anonymitet inte ska behöva begäras utan måste betraktas som självklar.

I beslut den 23 mars 1998 anförde *stf. JO Norell Söderblom* följande.

Bedömning

I 2 kap. 14 § tryckfrihetsförordningen (TF) stadgas att myndighet inte får på grund av att någon begär att få ta del av allmän handling efterforska vem han är eller vilket syfte han har med sin begäran i större utsträckning än som behövs för att myndigheten skall kunna pröva om hinder föreligger mot att handlingen lämnas ut.

Bestämmelsen i 2:14 TF innebär att den enskilde har rätt att ta del av alla offentliga handlingar hos en myndighet utan att behöva uppge vare sig identitet eller ändamålet med sin begäran.

I detta ärende har S. själv uppgivit sitt namn när hon hos ARUF begärde att få kopia av den aktuella handlingen. S. hade därmed självmant eftergivit sitt anonymitetsskydd i förhållande till ARUF. Fråga blir här i vad mån anonymitetsskyddet ändå gäller i förhållande till andra myndigheter eller självständiga enheter inom samma myndighet.

När S. uppgivit sitt namn för tjänstemannen blev namnet en uppgift inom ARUF. TF reglerar primärt handlingar och omfattar således inte uppgifter som enbart är muntliga. När ARUF därefter sände en uppgift om att S. efterfrågat den aktuella handlingen upprättades en handling som genom expedieringen till Blackebergs gymnasium blev allmän.

Bestämmelser som inskränker en myndighets möjligheter att lämna ut uppgifter som finns i en allmän handling hos myndigheten regleras i princip i sekretesslagen. För skolans område finns bestämmelser om sekretess i 7 kap. 9 §. Någon bestämmelse där som täcker den aktuella situationen finns emellertid inte. Inte heller i övrigt finns någon bestämmelse om sekretess

som tar sikte på denna situation. Det har därför inte förelegat något hinder mot att lämna ut uppgiften om att S. begärt att få ta del av vissa allmänna och offentliga handlingar.

ARUF:s handlande har således på denna punkt inte stått i strid med något författningsbud. Det var däremot inte korrekt av ARUF att vid hennes första framställan hänvisa S. till rektor för att få del av handlingen. Av regelsystemet i TF och sekretesslagen följer att envar myndighet där en efterfrågad handling förvaras har att pröva en begäran om utlämnande. Det hade därför ålegat ARUF att själv ta ställning i utlämnandefrågan och, då sekretess inte förelåg, ha lämnat ut handlingen. Omständigheterna här är emellertid inte sådana att jag finner det påkallat med vidare åtgärder utan jag låter det bero med detta påpekande.

Det ingår vidare i JO:s åligganden att bedöma ett myndighetsförfarande från lämplighetssynpunkt. I detta hänseende ger ärendet mig anledning till följande kommentar (vad gäller utlämnandet av namnuppgiften).

Vid osäkerhet i fråga om en handling eller uppgift är offentlig är det ofta naturligt att berörda myndigheter samråder. Sannolikt hade den första kontakten med vederbörande rektor från ARUF:s sida (faxet) detta syfte. S. hade då ännu inte klargjort sin önskan att kontakt med rektor inte skulle tas i ärendet.

Vid underrättelsen om att handlingar lämnats ut hade man däremot kännedom om hennes inställning. Med hänsyn till innehållet i faxet var det dock naturligt att underrätta rektorn om att handlingen numera lämnats ut. Inte heller från lämplighetssynpunkt finns det således skäl till kritik mot ARUF.

Avslutningsvis finner jag anledning tillägga följande: Myndigheter får anses ha en skyldighet att så långt det är lagligen möjligt och praktiskt genomförbart tillmötesgå allmänhetens önskemål. I detta fall hade det uppenbarligen inte förelegat något bärande skäl att gå emot S. önskemål om man redan från början haft hennes inställning klar för sig.

Kritik mot skola för utlämnande av felaktig personuppgift. Vid förfrågan om adressuppgift för en anställd vid skolan har uppgift rörande annan anställd med samma förnamn men annat efternamn lämnats ut

(Dnr 2206-1997)

I en anmälan till JO kritiserade M.W. De Geergymnasiet i Norrköping med anledning av att en kanslist lämnat ut uppgifter om hennes adress.

Av anmälan framgick bl.a. följande. M.W. hade tidigare varit anställd vid De Geergymnasiet. Under våren 1997 kontaktades hon per brev av för henne okända personer som uppgav sig ha fått hennes adress från De Geergymnasiet. Den person de hade sökt hade visserligen samma förnamn som M.W. men ett annat efternamn. M.W. kontaktade kanslisten på De Geergymnasiet och fick veta att förfrågan hade gällt en person med annat efternamn. Kanslisten hade antagit att denna person hade gift sig och därför var identisk med M.W.

Anmälan remitterades till rektor Sven-Anders Krunegård vid De Geergymnasiet för upplysningar. I remissvaret anförde Sven-Anders Krunegård följande. 1998/99:JO1

Den i anmälan gjorda beskrivningen av händelseförloppet stämmer.

De Geergymnasiet tillmötesgår allmänhetens förfrågningar betr. uppgifter ur offentlig handling. Målsättningen är att ge service och att så långt möjligt kunna agera mänskligt. I det aktuella fallet bedömdes att utlämnande av adress ur skolans offentliga register skulle kunna hjälpa klaganden. Det är bara att beklaga att det inte uppfattats som hjälp. Både handläggande assistent och jag har framfört detta till klaganden.

Ur formell synvinkel kan följande framföras:

Den personaladministrativa och personalsociala verksamheten är normalt offentlig. Undantag regleras särskilt betr. särskilda riskkategorier. Det görs inget undantag för uppgifter om tidigare anställd personal. Klaganden har vidare inte till De Geergymnasiet anmält att uppgift om adress etc. inte bör lämnas ut. Markering finns inte heller i kommunens registersystem om någon sådan önskan eller beslut. Det är utan betydelse för sekretessbedömningen att den person som frågade efter en M. L. i stället fick uppgifter om en annan person, d.v.s. klaganden.

Kanslisten har således inte gjort sig skyldig till brott mot sekretessreglerna genom att hon lämnat de uppgifter hon gjort.

Skolans rutiner torde därför enl. min bedömning svara mot de krav som offentlighetsprincipen ställer.

M.W. kommenterade remissvaret.

I beslut den 4 mars 1998 anförde *stf JO Ekberg* följande.

Bedömning

Enligt 15 kap. 4 § sekretesslagen (1980:100), SekrL, skall en myndighet på begäran av en enskild lämna uppgift ur allmän handling som förvaras hos myndigheten i den mån hinder inte möter på grund av bestämmelse om sekretess eller av hänsyn till arbetets behöriga gång.

Enligt 7 kap. 11 § fjärde stycket SekrL gäller sekretess inom myndighets personaladministrativa verksamhet för uppgift om enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon honom närstående utsätts för våld eller annat allvarligt men om uppgiften röjs. Vidare gäller, i den utsträckning regeringen föreskriver, sekretess i personaladministrativ verksamhet hos myndighet där personalen särskilt kan riskera att utsättas för sådant men, för uppgift om enskilds bostadsadress, hemtelefonnummer och personnummer, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom närstående lider men. Regeringen har inte lämnat några föreskrifter enligt den nämnda bestämmelsen för uppgifter om personal inom skolan. Den uppgift om M.W:s bostadsadress som skolan lämnade ut omfattades alltså inte av sekretess.

När en myndighet lämnar ut uppgifter ur allmänna handlingar är det av stor vikt att dessa uppgifter är korrekta. Den utredning som företagits visar att den adressuppgift som efterfrågades avsåg en person med samma förnamn men med ett helt annat efternamn än M.W. Någon sådan person fanns inte vid De Geergymnasiet. Anledningen till att skolan i stället lämnade ut M.W:s adressuppgift grundades på ett antagande från skolans sida om att den

person som söktes genom giftermål kunde ha förvärvat efternamnet W. och därför var identisk med klaganden. Någon särskild grund för skolans antagande synes inte ha förelegat. I remissvaret har angetts att skolans syfte med utlämnandet av adressuppgiften var att vara behjälplig såväl mot den som begärde uppgiften som mot M.W. Oavsett det goda syftet anser jag att ett förfarande att lämna ut en uppgift där stor tveksamhet föreligger om dess riktighet är direkt olämpligt. De Geergymnasiet kan inte undgå att kritiseras för detta. Hjälpsamheten får med andra ord inte sträcka sig så långt så att kravet på saklighet eftersätts.

1998/99:JO1

Jag vill vidare understryka att även om uppgifter om personalens bostadsadresser normalt inte omfattas av sekretess är det ändå fråga om uppgifter som rör den privata sfären. En myndighet bör vara särskilt noggrann vid förfrågningar som rör uppgifter av sådant slag för att enskilda inte i onödan skall orsakas obehag eller drabbas av missförstånd. Jag vill därför erinra skolan om vikten av att tillse att de uppgifter som lämnas ut är korrekta.

Med den kritik som ligger i det anförda avslutas ärendet.

Handlingar som hos skolförvaltning begärts utlämnade har förstörts innan den som begärt dem utlämnade fått ett formellt avslagsbeslut och därigenom beretts möjlighet till överprövning

(Dnr 2896-1997)

Bakgrund

G.M. riktade i en tidigare anmälan till JO kritik mot Skolstyrelsen i Haninge kommun bl.a. angående handläggningen av en begäran om att få ta del av vissa handlingar upprättade av rektorerna Brage Löfgren och Ingela Fondin.

Skolstyrelsen i Haninge anförde i yttrande i det tidigare ärendet att skolförvaltningen i Haninge gjort den bedömningen att de av G.M. efterfrågade handlingarna var ett förhandlingsunderlag och att de inte utgjort allmänna handlingar enligt tryckfrihetsförordningen.

Med anledning av G.M:s anmälan kritiserade JO i beslut den 26 maj 1997, diariernr 2652-1996, Skolstyrelsen i Haninge kommun för handläggningen av G.M:s begäran. JO uttalade, efter att ha redogjort för bestämmelserna i 2 kap. tryckfrihetsförordningen och 15 kap. 6 och 7 §§ sekretesslagen (1980:100), att G.M. skulle ha underrättats om att han hade rätt att erhålla ett formellt beslut i saken och att ett sådant krävdes för att beslutet skulle kunna överklagas.

Anmälan

G.M. inkom därefter till JO med ytterligare en anmälan mot skolförvaltningen i Haninge kommun. G.M. anförde i sin anmälan att han på nytt begärt hos skolförvaltningen att få ta del av de efterfrågade handlingarna som upprättats av rektorerna Brage Löfgren och Ingela Fondin samt att han då fått

beskedet att handlingarna hade förstörts i en dokumenthanterare vid arkivering av hans personakt. 1998/99:JO1

Utredning

Yttrande över vad som anförts i anmälan infordrades från Skolstyrelsen i Haninge kommun.

Skolstyrelsen uttalade i sitt yttrande att styrelsen ånyo funnit att de anteckningar som tillkommit för det aktuella ärendets beredning och varom nu är fråga inte är allmänna handlingar och att de således av skolförvaltningen vid arkivering av berörd ärendeakt har handlagts i enlighet med gällande lagregler och inte tillförts akten. Skolstyrelsen överlämnade även som eget yttrande ett tjänsteutlåtande upprättat av skolchefen Barbro Persson och skoljuristen Stefan Olsson. Av yttrandet framgår bl.a. följande.

I skrivelse till Riksdagens Ombudsmän har G.M. begärt utredning huruvida skolchef Barbro Persson, vik skolchef Peter Aurén och skoljurist Stefan Olsson begått tjänstefel då minnesanteckningar, vilka utgjort beredningsunderlag för förhandling, har förstörts i samband med att G.M:s anställning i Haninge kommun upphörde den 18 juni 1996. Ärendet har gällt förhållandet mellan arbetsgivaren, skolförvaltningen och arbetstagaren G.M, dvs. ett rent förvaltningsinternt ärende.

Enligt skolförvaltningens mening utgjorde det material som skolförvaltningen begärde in av rektorerna Ingela Fondin och Brage Löfgren endast anteckningar för ärendets beredning enligt TF 2 kap 9 §. Till stöd för denna uppfattning hävdar förvaltningen dels att anteckningarna tillkommit inom förvaltningen/myndigheten, dels att anteckningarna endast tillkommit för ärendets beredning och dels att den sammanställning som skolkontoret gjort var en sammanställning av de begärda anteckningarna från berörda rektorer.

Efter det att förhandlingsuppörelse träffats mellan arbetsgivaren/skolförvaltningen och LR, med godkännande av G.M., har skolkontoret på sedvanligt sätt gått igenom och rensat akten före arkivering. Detta har skett någon gång under augusti månad 1996, därvid har de anteckningar som förvaltningen begärt in av Ingela Fondin och Brage Löfgren bedömts vara minnesanteckningar enligt TF 2 kap 9 § och ej allmänna handlingar varvid de rensats ut och förstörts före aktens arkivering. Denna bedömning har undertecknad Stefan Olsson gjort. Sammanställningen på grundval av inlämnat beredningsmaterial från rektorerna finns kvar i akten.

Stf JO Ekberg anförde i beslut den 12 november 1997 följande.

Bedömning

Inledningsvis vill jag framhålla att sakfrågan – bedömningen av om de begärda handlingarna kan lämnas ut – inte är en fråga som prövas av JO. Denna fråga skall i stället prövas av kammarrätten för det fall att frågan överklagas dit. Jag gör därför inte något uttalande i den delen.

I det följande inriktar jag min granskning på uppgiften om att handlingar skulle ha makulerats efter det att en begäran om utlämnande av handlingarna inkommit till myndigheten. G.M:s första anmälan till JO inkom hit den 4 juli

1996 och han anförde i den klagomål mot skolförvaltningen bl.a. för att den vägrade utlämna handlingarna i fråga. Enligt uppgift från skolförvaltningen förstördes de efterfrågade handlingarna under augusti månad 1996. Det kan således hållas för visst att handlingarna förstördes efter det att G.M. begärt att få ut handlingarna men före det att G.M. fått möjlighet att överklaga ett eventuellt nekande besked från förvaltningen.

När en handling som förvaras hos en myndighet begärs utlämnad skall myndigheten ta ställning till om handlingen skall lämnas ut eller inte. Ett formellt beslut att inte lämna ut handlingen får överklagas, oavsett om beslutet grundas på att handlingen inte är allmän hos myndigheten eller att den väl är allmän men föremål för sekretess. Under tiden myndigheten tar ställning till om en handling skall lämnas ut eller ej och i avvaktan på eventuell överprövning av beslutet får handlingen givetvis inte förstöras. En sådan åtgärd betar sökanden hans grundlagsfästa rätt att få saken prövad i domstol. Det inträffade är därför oacceptabelt och visar på en bristande respekt för regelsystemet på området.

Det är på intet sätt uppenbart att de aktuella handlingarna inte var allmänna handlingar. Stefan Olssons förfarande att förstöra desamma framstår mot denna bakgrund som än mer anmärkningsvärt och han kan inte undgå allvarlig kritik för detta.

Med anledning av G.M:s tidigare JO-anmälan riktades kritik mot skolförvaltningen i Haninge för det sätt på vilket hans begäran om utfående av allmänna handlingar hanterades. Samma myndighet får nu på nytt allvarlig kritik i en närliggande fråga. Det framstår som om kunskaperna om de bestämmelser som reglerar dessa frågor är bristfälliga bland handläggarna vid skolförvaltningen. Jag utgår från att skolstyrelsen vidtar åtgärder för att komma till rätta med detta förhållande.

Vad G.M. anför i sitt bemötande av remissvaret om att uppsägningen av honom varit oriktig är en fråga som inte lämpar sig för JO:s prövning. Jag vidtar därför ingen åtgärd i den delen.

Med den delvis allvarliga kritik som ligger i det ovan anförda avslutas ärendet.

En försäkringskassas lokalkontor har under en tid försummat att tömma sin brevlåda. Även fråga om hur de i brevlådan anträffade handlingarna har ankomststämpelplats

(Dnr 3479-1997)

I ett klagomålsärende framkom att Stockholms läns allmänna försäkringskassas lokalkontor i Hässelby under nio dagar i augusti 1997 inte tömt sin brevlåda. Med anledning av denna uppgift beslutade *JO Pennlöv* att inom ramen för ett initiativärende låta utreda saken.

Ärendet remitterades för utredning och yttrande till försäkringskassan. I sitt remissvar anförde kassan i huvudsak följande.

Bakgrund

1998/99:JO1

Uppgiften att dagligen tömma lokalkontorets brevlåda åvilar receptionisten på lokalkontoret. Under perioden den 20 augusti till den 29 augusti 1997 var receptionisten sjuk. Hennes arbetsuppgifter fördelades då på ett antal försäkringshandläggare. Ansvar för att tömma brevlådan blev dessvärre inte fördelad till någon av vikarierna. Först den 29 augusti uppmärksammades kontoret på att brevlådan ej blivit tömd.

Den post som fanns i brevlådan den 29 augusti ankomststämplades med denna dags datum. Lokalkontoret hade då gjort bedömningen att det i de inkomna handlingarna saknades betydelse vilket datum posten anlät till försäkringskassan.

Yttrande

Enligt 10 § förvaltningslagen (1986:223) skall en handling anses inkommen till myndigheten den dag då handlingen anlät till myndigheten eller kommit en behörig tjänsteman till handa. Kan det antas att handlingen har lämnats i myndighetens lokal anses den ha kommit in den dagen om den kommer behörig tjänsteman till handa närmast följande arbetsdag.

Den normala hanteringen på lokalkontoret är att post som hämtas vid arbetsdagens början från kassans brevlådor med brevinkast öppna för allmänheten dygnet runt ankomststämplas med tömningsdagens datum med markering att den lämnats in dagen innan. Ankomstdag anses då i normalfallet vara dagen före kassans ankomststämpel. Om handlingen ankomststämplas dag efter arbetsfri dag gäller undertecknandedatum som ankomstdag, dock tidigast sista dag före ifrågavarande arbetsfria dag. Saknas undertecknandedatum gäller sista arbetsdagen före arbetsfri dag som ankomstdag. Dessa rutiner följer av försäkringskassans tidigare gällande interna föreskrifter som fortfarande tillämpas på lokalkontoren, ---.

I detta fall har all post ankomststämplats såsom inkommen den 29 augusti. Enligt lokalkontorets bedömning saknade ankomstdatumet betydelse i samtliga försändelser som fanns i brevlådan. Försäkringskassan anser dock att posten borde ha ankomststämplats enligt de ovan redovisade rutinerna och beklagar om lokalkontorets hantering medfört olägenhet för de försäkrade som lämnat in post till lokalkontoret under den aktuella perioden.

Anvisningarna om ankomststämpling av inkommen post till försäkringskassan håller för närvarande på att ses över. I samband med detta kommer betydelsen av att försäkringskassans post tas om hand och ankomststämplas på ett korrekt sätt att uppmärksammas ytterligare. ---

I sitt den 8 april 1998 meddelade beslut anförde *JO Pennlov* följande.

Rättslig reglering

Enligt 10 § första stycket förvaltningslagen (FL) gäller följande. En handling anses komma in till en myndighet den dag då handlingen, eller en avi om en betald postförsändelse som innehåller handlingen, anländer till myndigheten eller kommer en behörig tjänsteman till handa. Underrättas en myndighet särskilt om att ett telegram till myndigheten finns hos ett företag som driver televerksamhet, anses telegrammet komma in redan när underrättelsen når en behörig tjänsteman.

10 § andra stycket FL innehåller en kompletterande bevisregel för vissa fall. I lagrummet stadgas följande. Kan det antas att handlingen eller en avi om denna en viss dag har lämnats i myndighetens lokal eller avskilt för

myndigheten på en postanstalt, anses den ha kommit in den dagen, om den kommer en behörig tjänsteman till handa närmast följande arbetsdag. 1998/99:JO1

10 § tredje stycket FL innehåller bestämmelser om icke underskrivna meddelanden. Dessa bestämmelser är inte av intresse här.

Av det ovan anförda framgår att som huvudregel gäller att en handling skall anses komma in till en myndighet den dag då handlingen, eller en avi om en betald postförsändelse som innehåller handlingen, anländer till myndigheten eller kommer någon behörig tjänsteman till handa. En handling anses således ha kommit in när den rent faktiskt har anlät till myndigheten. En handling är alltid att anse som inkommen en viss dag, om den bevisligen har överbringats till myndigheten den dagen före kl. 24. Hur handlingen kommit myndigheten till handa spelar ingen roll. Normalt tas handlingen emot av någon som för myndighetens räkning har att ombesörja detta. Även om någon annan anställd hos myndigheten, t.ex. ett kontorsbiträde, tar emot handlingen blir den att anse som inkommen den dagen, om det råder full klarhet om att handlingen faktiskt kom myndigheten till handa den ifrågavarande dagen. Detsamma gäller det fallet att handlingen efter tjänstetidens slut lagts i ett brevinkast, genom vilket den förpassas in i lokalerna, eller lagts i en brevlåda som myndigheten satt upp i direkt anslutning till dessa. Då handlingen inte tas emot av någon behörig tjänsteman kan bevissvårigheter uppstå. I dessa fall kommer den kompletterande regeln in, som syftar till att ge ledning vid bedömningen av oklara fall. När det är fullt klart att handlingen anlät till myndigheten viss dag får dock den kompletterande regeln inte någon aktualitet (Hellners, Malmqvist, Nya förvaltningslagen med kommentarer, fjärde upplagan 1995, s. 104 f.).

Huvudregeln om när en handling skall anses inkommen till en myndighet kan – som jag anført ovan – vålla bevissvårigheter, t.ex. när en handling eller en avi avlämnats i myndighetens lokaler efter expeditionstidens slut. Den kompletterande regeln tillämpas i dessa fall och innebär att – om det kan *antas* att handlingen eller avin en viss dag har lämnats i myndighetens lokal eller avskilts för myndigheten på en postanstalt – handlingen skall anses ha kommit in den dagen, om den kommer en behörig tjänsteman till handa *närmast följande arbetsdag*.

Det krävs ingen vidlyftig utredning om huruvida handlingen faktiskt funnits i myndighetens lokal före kl. 24 en viss dag. Det räcker normalt med att det inte framstår som osannolikt att så varit fallet (a.a. s. 108).

Hellners och Malmqvist (a.a. s. 108) har anført att – även om det ibland är oklart när en handling har kommit in till en myndighet – detta förhållande saknar egentlig betydelse för andra fall än sådana, där iakttagande av en viss tidsfrist är stipulerad för vidtagande av en åtgärd, t.ex. överklagande. Jag delar denna uppfattning.

Bedömning

När det först gäller frågan om tömning av brevlådan är jag självfallet kritisk till att lokalkontoret under tiden den 20–29 augusti 1997 försummat denna syssla. Jag utgår från att de förändringar av lokalkontorets rutiner som

nämnts i försäkringskassans remissvar medför att ett upprepande av det inträffade kan undvikas. 1998/99:JO1

När det sedan gäller frågan om ankomststämpling av de handlingar som den 29 augusti 1997 påträffades i brevlådan, anser jag inte att det kan sägas ha varit felaktigt av lokalkontoret att ankomststämpla dessa nyss nämnda datum. Med anledning av de mycket speciella omständigheterna torde det nämligen ha varit svårt (för att inte säga ogörligt) för lokalkontoret att ha någon uppfattning om *vilken* dag respektive handling kunde *antas* ha lämnats i brevlådan. Det torde dessutom ha varit svårt för lokalkontoret att uttala sig om *vilken* arbetsdag som följde närmast på den dag då en viss handling lades i brevlådan. Försäkringskassan har i yttrandet anfört att lokalkontoret gått igenom samtliga handlingar, för att bedöma om det i något fall var av betydelse vid vilken tidpunkt en viss handling kommit in till myndigheten. Jag ser positivt på detta förfarande. Under omständigheter motsvarande de i ärendet aktuella är det även bra om myndigheten antecknar hur handlingarna påträffats, för det fall att tidpunkten för en viss handling ankomst till lokalkontoret trots allt skulle visa sig vara av betydelse.

Jag har inte funnit anledning att närmare kommentera de anvisningar för bedömning av en handling ankomstdag i ett försäkringsärende som försäkringskassan tillämpar. Ett skäl härför är att kassan i sitt yttrande anfört att anvisningarna kommer att ses över.

Försäkringskassa har vägrat att lämna ut en ej undertecknad handling (utlåtande av försäkringsläkare)

(Dnr 2898-1996)

I ett klagomålsärende riktat mot Uppsala läns allmänna försäkringskassa anförde E.O. bl.a. att hon begärt och fått tillgång till handlingar i sitt socialförsäkringsärende, dock med undantag för ett läkarutlåtande utfärdat i juli 1996. Anledningen till att hon inte fått ta del av utlåtandet har enligt kassan varit att detta saknat läkarens underskrift.

I ett från försäkringskassan infordrat yttrande anförde kassan – såvitt avser frågan om utlämnande av läkarutlåtandet – att det som E.O. åsyftade var ett yttrande av försäkringsläkaren. Det saknade underskrift när det kom in till lokalkontoret Gränby, varför det återsändes till försäkringsläkaren. När yttrandet återkom till lokalkontoret i underskrivet skick fick E.O. kopia av det. Enligt försäkringskassans mening var det riktigt att inte ”delge” E.O. yttrandet förrän det var underskrivet, eftersom det först då kunde anses färdigupprättat.

E.O. kommenterade remissvaret.

JO Pennlöv meddelade beslut i ärendet den 25 oktober 1997. Sedan han i bedömningsdelen bl.a. redogjort för bestämmelserna om utlämnande av allmänna handlingar och partsinsyn anförde han följande.

I detta sammanhang vill jag också med beaktande av försäkringskassans agerande att inte låta E.O. få ta del av försäkringsläkarens yttrande förrän detsamma var undertecknat framhålla följande.

Av 2 kap. 3 § TF framgår att en handling är allmän om den förvaras hos myndighet och enligt 6 eller 7 § är att anse som inkommen till eller upprättad hos myndighet. Av 7 § första stycket första meningen framgår att handlingen anses upprättad hos myndigheten när den har expedierats. Handling som ej har expedierats anses upprättad när det ärende till vilken 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.

Ett yttrande från kassans försäkringsläkare blir alltså allmän handling först då det upprättas, vilket enligt huvudregeln inte sker förrän ärendet slutbehandlats. Det bör emellertid påpekas att reglerna om partsinsyn och kommunikering kan medföra att myndigheten, innan ärendet slutbehandlats, måste expediera handlingen. Den blir då allmän genom själva expeditionen.

Som jag påtalat ovan har part enligt 16 § förvaltningslagen rätt att på begäran få del av sådana uppgifter som tillförts ärendet, oavsett om uppgiften lämnats av annan eller honom själv. Denna partsinsyn omfattar dels allmänna handlingar, vare sig de är offentliga eller hemliga (i sistnämnda fall med de begränsningar som undantagsvis kan följa av bestämmelsen i 14 kap. 5 § sekretesslagen), dels handlingar som ännu inte blivit allmänna.

E.O. har således haft rätt att med stöd av 16 § förvaltningslagen ta del av ifrågavarande yttrande från försäkringsläkaren, oaktat detta inte var undertecknat. Något hinder för utlämnande av handlingen i samband med att hon fått tillgång till övriga handlingar i ärendet i slutet av juli 1996 har inte förelegat. Försäkringskassan kan därför inte heller undgå kritik för sitt agerande att inte låta henne ta del av nämnda yttrande vid det aktuella tillfället.

Försäkringskassas handläggning av en begäran att få uppgifter om ledamöter i socialförsäkringsnämnd

(Dnr 3307-1997)

JO Pennlöv meddelade den 12 november 1997 beslut i ett initiativärende. Beslutet hade följande innehåll.

Initiativet

Den 3 september 1997 kom det in en anonym skrift till JO, i vilken det bl.a. sades att Stockholms läns allmänna försäkringskassa vägrat att på begäran lämna ut vissa uppgifter om ledamöter i en socialförsäkringsnämnd. Anmälaren uppgav också att försäkringskassans tjänstemän frågat efter identiteten på den som begärde uppgifterna.

Eftersom anmälan var anonym kunde den inte handläggas som ett klagomålsärende hos JO. Jag beslutade i stället att utreda vad som hänt genom att ta upp ett initiativärende.

Utredning

1998/99:JO1

Genom en remiss anmodades försäkringskassan att utreda saken och yttra sig. Försäkringskassan (tf. direktören Hans Hjerstrand) uppgav följande.

Redogörelser om hur den anonyma förfrågan har bemötts har inhämtats från lokalkontoret samt från juristenheten. Av redogörelserna framgår följande.

Lokalkontoret

På morgonen den 18 augusti 1997 ringde en anonym kvinna till lokalkontoret City och begärde att få reda på namn, partibeteckning samt adress till ledamöterna i socialförsäkringsnämnd (SFN) 2.1. Samtalet mottogs av lokalkontorets SFN-sekreterare. Då begäran om uppgifterna ställts frågade SFN-sekreteraren vem det var som önskade uppgifterna. Kvinnan ville inte svara och sekreteraren ställde inga nya frågor om förfrågarens identitet. Då sekreteraren var osäker på om hon kunde lämna ut ledamöternas adressuppgifter bad hon kvinnan vänta "i luren" medan hon talade med sin chef.

Berörd enhetschef kontaktade juristenheten för stöd i sekretessfrågan. Även detta skedde under tiden då den anonyma kvinnan väntade "i luren". Uppgifterna om namn och partibeteckning på SFN-ledamöterna lämnades ut, medan adressuppgifterna inte lämnades ut under hänvisning till sekretess. I andra änden av telefonlinjen tog då plötsligt en annan kvinna över luren. Hon verkade mycket upprörd och ville ha reda på vem som bestämt att adresserna inte kunde lämnas ut. Enhetschefen tog då över luren från sekreteraren och förklarade att uppgifterna är sekretessbelagda och att hon diskuterat saken med Sven Åberg på juristenheten. Kvinnan var inte nöjd med det svar hon erhållit varför enhetschefen hade för avsikt att på nytt tala med juristenheten för att bättre kunna motivera sitt beslut att inte lämna ut adresserna. Under tiden som juristenheten kontaktades lade kvinnan på luren.

Juristenheten

Senare samma dag ringde kvinnan till juristenheten och begärde att få reda på varför hon inte erhållit de uppgifter hon begärt. Då försäkringsjuristen Sven Åberg tog emot samtalet frågade han efter kvinnans namn. Kvinnan uppgav att hon ville vara anonym och menade vidare att hon hade rätt att vara det. Detta respekterades av juristen. Han upplyste dock om att försäkringskassan för att kunna göra en menbedömning i vissa fall har rätt att fråga efter förfrågarens identitet och dennes syfte med begäran om utfående av allmänna handlingar.

Juristen uppgav att sekretess förelåg beträffande SFN-ledamöternas bostadsadresser och hänvisade till 7 kap 11 § fjärde stycket sekretesslagen och 1 a § sekretessförordningen. Nämnda lagrum ger sekretesskydd för uppgifter om bostadsadress, hemtelefonnummer och personnummer för försäkringskassans personal i de fall det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom närstående lider men.

I samband med att juristen nekade kvinnans begäran om att få ut adresserna upplyste han kvinnan om att hon kunde överklaga ett myndighetsbeslut att inte lämna ut handlingar. Han informerade om att sekretessbeslut överklagas skriftligen till kammarrätten. Kvinnan menade då att kammarrätten inte hade något med detta att göra eftersom det är justitieombudsmannen som är tillsynsmyndighet. Hon talade flera gånger om att hon kunde JO-anmäla juristen, vilket han inte bemötte.

Ord står mot ord vad gäller påståendet om försäkringskassans krav på att kvinnan skulle uppge sitt namn. Såväl SFN-sekreteraren som juristen uppger att de efterfrågat namnet, men att de inte krävt att få svar på frågan. Försäkringskassan vill dock påpeka att 2 kap 14 § tredje stycket tryckfrihetsförordningen ger en myndighet rätt att begära uppgift om en efterfrågares identitet och dennes syfte med begäran i de fall myndigheten behöver uppgifterna för att kunna göra en menbedömning. Ingen av de berörda försäkringskassanställda kan anses ha gjort sig skyldig till tjänstefel när de i detta fall efterfrågat kvinnans namn.

Av klagoskrivelsen framgår att kvinnan verkar ha uppfattat juristens information om hur ett myndighetsbeslut överklagas som om han menat att hon måste inkomma med en skriftlig begäran om att erhålla handlingar och att hans skäl till detta var att hennes identitet då skulle avslöjas. Enligt försäkringskassans uppfattning verkar det här vara frågan om en missuppfattning. Det finns ingen möjlighet att kräva en skriftlig begäran.

Med stöd av 7 kap 11 § fjärde stycket sekretesslagen har regeringen i 1 a § sekretessförordningen (1980:657) föreskrivit att sekretess gäller i personaladministrativ verksamhet hos bl.a. de allmänna försäkringskassorna för bl.a. uppgift om enskilds bostadsadress, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom närstående lider men.

Även ledamöter i socialförsäkringsnämnd omfattas av denna sekretessbestämmelse (se Kammarrättens i Sundsvall dom 1997-02-10 i mål nr 4027-1996).

Bedömningen i vad mån en uppgift skall omfattas av sekretess eller inte är bl.a. beroende av uppgiftens art och syftet med begäran. Försäkringskassan är av den uppfattningen att de båda inblandade tjänstemännen gjorde en korrekt bedömning i sekretessfrågan på det underlag som fanns vid tillfället. De hade fog att anta att den anonyma begäran hade koppling till ett ärende som skulle vara föremål för prövning i den nu aktuella socialförsäkringsnämnden dagen efter.

Inte heller vid bedömningen i sekretessfrågan anser således kassan att något fel har begåtts.

Rättslig reglering

Av 15 kap. 4 § sekretesslagen (1980:100) framgår att myndighet på begäran av enskild skall lämna uppgift ur allmän handling som förvaras hos myndigheten i den mån hinder inte möter på grund av bestämmelse om sekretess eller av hänsyn till arbetets behöriga gång.

Enligt 7 kap. 11 § fjärde stycket sekretesslagen gäller sekretess, i den utsträckning regeringen föreskriver, i personaladministrativ verksamhet hos myndighet där personalen särskilt kan riskera att utsättas för våld eller annat allvarligt men, för uppgift om enskilds bostadsadress, hemtelefonnummer och personnummer, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom närstående lider men. Regeringen har i 1 a § sekretessförordningen (1980:657) föreskrivit att sådan sekretess skall gälla bl.a. hos de allmänna försäkringskassorna.

Myndighet får, enligt 2 kap. 14 § tredje stycket tryckfrihetsförordningen, inte på grund av att någon begär att få ta del av allmän handling efterforska vem han är eller vilket syfte han har med sin begäran i större utsträckning än som behövs för att myndigheten skall kunna pröva om hinder föreligger mot

att handlingen lämnas ut. – Detta anonymitetsskydd gäller av naturliga skäl även när det – som här – är fråga om att få del av uppgift ur allmän handling och inte av handlingen som sådan. 1998/99:JO1

Bedömning

Av utredningen framgår att försäkringskassans tjänstemän bad att få veta namnet på den som efterfrågade uppgifterna. När den enskilde inte ville uppge sitt namn har tjänstemännen nöjt sig med det och inte ställt några ytterligare krav i den vägen. Det verkar alltså inte som om kassan ställde som villkor för utlämnande av uppgifterna att den frågande skulle röja sin identitet.

Kassan har sagt att tjänstemännen frågade efter identiteten för att kunna göra en sådan menprövning som det talas om i 7 kap. 11 § sekretesslagen. Att det finns stöd för en sådan begäran framgår av 2 kap. 14 § tredje stycket tryckfrihetsförordningen. Det kan naturligtvis mycket väl finnas tillfällen då det är nödvändigt att känna till vem som begär att få ut uppgifterna. Det kan ju vara först då som det går att avgöra om uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller honom närstående lider men.

Jag är ändå kritisk till hur kassan hanterade begäran. En myndighet får ju inte efterforska identiteten annat än om det behövs för att en sekretessprövning skall kunna göras. Jag anser därför att kassan först borde ha gjort klart för sig om uppgifterna var sådana att de hade kunnat lämnas ut över huvud taget, således efter menprövning. Först om en det fanns en sådan möjlighet borde kassan, således i nästa steg, ha upplyst den enskilde om detta och då gett denne möjlighet att avgöra om han eller hon var beredd att röja sin identitet (samt eventuellt lämna även andra uppgifter av betydelse för prövningen).

En begäran att få ut en uppgift eller att ta del av allmän handling behöver inte göras skriftligen. Däremot skall naturligtvis myndigheten upplysa om gången i ett ärende, inte minst om möjligheten att, om befattningshavaren vägrar att lämna ut en allmän handling, få frågan hänskjuten till myndigheten för beslut (15 kap. 6 § andra stycket sekretesslagen).

Om en myndighet med hänsyn till sekretess avslår en begäran att få ut en *uppgift* ur allmän handling, kan den enskilde inte överklaga beslutet. I det här fallet kan dock begäran i stället tänkas ha gällt den allmänna handlingen som sådan. – Jag tar inte ställning till om försäkringskassan borde ha lämnat ut alla de begärda uppgifterna. Ett beslut att inte lämna ut en allmän handling kan nämligen efter överklagande prövas av domstol. JO uttalar sig inte i sådana frågor.

Det har inte kommit fram något annat som jag bör uttala mig om. Jag avslutar därmed ärendet.

Företrädare för försäkringskassa har efterfrågat namn och personnummer på personer som begärt att få ta del av kassans diarium

1998/99:JO1

(Dnr 4157-1996)

I en anmälan mot Göteborgs allmänna försäkringskassa anförde S.N. bl.a. att han och hans hustru besökte försäkringskassan den 16 oktober 1996 för att ta del av diariet och för att se om ett brev från hustrun i ett ärende om föräldrapenning hade kommit in. De blev då genast tillfrågade om namn och personnummer. Han upplyste då att kassan inte fick efterfråga detta. Därefter fick de träffa kontorschefen som frågade samma sak. Kontorschefen meddelade att kassan inte behövde använda sig av diarieföring, att kassans handlingar förvaras i akter samt att det aktuella brevet måste ligga i hustruns akt. Dagen därpå ringde kontorschefen till hustrun och uppgav att brevet inte fanns.

Ärendet remitterades till Göteborgs allmänna försäkringskassa för yttrande. I remissen angavs att kassan anmodades att yttra sig bl.a. över uppgiften att anmälaren och dennes hustru – när de besökte kassan och begärde att få ta del av diariet – blev tillfrågade om namn och personnummer.

I sitt remissvar hänvisade försäkringskassan (direktören Torkel von Walter) i denna fråga till följande redogörelse av kontorschefen Sten Backeus.

S.N. och hans hustru besökte försäkringskassans kontor på Hisingen den 16 oktober 1996. Sten Backeus blev uppringd och gick ner till mottagningen. Han talade med S.N. och hans hustru i ca tio minuter. Han frågade inte efter namn och personnummer när han började tala med dem. De lämnade honom kortfattad information om vad som hänt. Han informerade dem om att diariet inte finns på lokalkontoret men att försäkringskassan givetvis inte skall fråga efter namn eller personnummer när någon ber att få se det. Han lovade även undersöka vad som hänt och vad som hänt med brevet de inte fått svar på. Han kunde då inte påminna sig ha sett något sådant brev. I detta skede bad han om namn och personnummer eftersom han skulle titta efter vad som hänt dels angående brevet, dels angående utbetalning av föräldrapenning.

Försäkringskassan anförde vidare.

S.N. och hans hustru besökte försäkringskassans lokalkontor på Hisingen den 16 oktober 1996. De begärde att få se diariet och försäkringskassans personal frågade då, felaktigt, efter namn och personnummer.

Försäkringskassans diarium finns på centralkontoret, Bohusgatan 13. Någon upplysning om detta tycks inte ha lämnats till S.N.

Enligt sekretessförordningen är försäkringskassan inte skyldig att diarieföra handlingar som rör ett försäkringsärende. Det kan vara svårt för en anställd att direkt veta om en efterfrågad handling bör finnas i diariet eller i en försäkringsakt. Den tillfrågade bör ändå alltid få korrekt information om hur man kan ta del av diariet. – – –

S.N. kommenterade försäkringskassans remissvar. Han uppgav därvid bl.a. att Sten Backeus direkt frågade efter personnummer, med hänvisning till att kassan måste gå in i personakten för att hitta brevet från S.N:s hustru samt eftersom sekretess gäller i försäkringsärenden. Sten Backeus uppgav vidare att försäkringskassan inte var ”skyldig till diarieföring”.

I sitt beslut den 5 februari 1998 anförde *JO Pennlöv* i denna fråga följande. 1998/99:JO1

Utredningen i ärendet har klarlagt att försäkringskassan den 16 oktober 1996 frågat S.N. och dennes hustru om namn och personnummer, då de begärde att få se diariet.

Med anledning av det inträffade får jag anföra följande. Med handling förstås bl.a. framställning i skrift. Handling är allmän, om den förvaras hos myndighet och enligt 2 kap. 6 eller 7 § tryckfrihetsförordningen – TF – är att anse som inkommen till eller upprättad hos myndighet (2 kap. 3 § första stycket TF).

2 kap. 7 § TF innehåller bestämmelser om när en handling skall anses upprättad hos myndighet. I första stycket anges huvudreglerna. I andra stycket framgår vissa undantag från dessa. Enligt punkt 1 i sistnämnda stycke gäller att handling anses upprättad när handlingen har färdigställts för anteckning eller införing, när fråga är om diarium, journal samt sådant register eller annan förteckning som förs fortlöpande. Enligt Offentlighets- och sekretesslagstiftningskommittén är ett diarium upprättat och i princip offentligt i det ögonblick ”bläcket torkat” (SOU 1975:22 s. 146). Från och med denna tidpunkt är handlingen tillgänglig för allmänheten. Detta gäller även om någon införing i den ännu inte gjorts (Bohlin, Allmänna handlingar, 1988, s. 156).

Enligt 2 kap. 14 § tredje stycket TF får en myndighet inte – på grund av att någon begär att få ta del av allmän handling – efterforska vem han är eller vilket syfte han har med sin begäran i större utsträckning än som behövs för att myndigheten skall kunna pröva om hinder föreligger mot att handlingen lämnas ut.

Av det ovan anförda framgår att ett diarium anses som upprättat och därmed som en *allmän* handling när det färdigställts för anteckning eller införing. Mot bakgrund av att försäkringskassans diarium dessutom måste anses *offentligt* (dvs. ej omfattat av någon sekretessregel) vid samma tidpunkt, och att det därför inte förelegat hinder mot att lämna ut detta, handlade försäkringskassan fel när den frågade efter namn och personnummer på S.N. och dennes hustru. Mot bakgrund av att lokalkontoret över huvud taget inte har något diarium (detta finns i stället på centralkontoret) framstår kassans fråga om namn och personnummer som än mer märklig. Försäkringskassan kan inte undgå allvarlig kritik för sitt handlande.

När det sedan gäller frågan om även Sten Backeus omgående efterfrågat namn och personnummer på S.N. och dennes hustru konstaterar jag att motstridiga uppgifter tycks föreligga. Ytterligare utredning från min sida torde knappast kunna bringa klarhet i saken. Jag lämnar därför denna fråga. – – –

Tjänsteman vid kronofogdemyndighet har lämnat ut uppgift om 1998/99:JO1
att en gäldenär var hiv-smittad. Ifrågasatt brott mot
tystnadsplikt

(Dnr 4555-1997)

JO Pennlöv meddelade den 15 juni 1998 ett beslut med följande innehåll.

Anmälan

I en anmälan till JO har E. anfört bl.a. följande. Han har under en längre tid varit föremål för utmätning från kronofogdemyndighetens sida. Han är HIV-smittad och har därför särskilda kostnader för sjukvård och medicin. Han har i förtroende berättat för kronoinspektör P.J. att han är hiv-smittad. P.J. har röjt denna uppgift för en vän till honom, N. N. Hon skulle hjälpa honom med att ansöka om skuldsanering, men sedan hon upplysts om hans sjukdom har hon tagit avstånd från honom. E. har också gjort gällande att P.J. behandlat honom kränkande genom att bl.a. påstå att han "kör med" sin sjukdom. Han har vidare klagat på kronofogdemyndighetens beräkning av hans förbehållsbelopp.

Förundersökningen

Jag granskade kronofogdemyndighetens akter gällande de utmätningssåklagens som E. hänvisat till i sin anmälan. Därefter fann jag att vad som framkommit gav mig anledning att anta att P.J., i sin egenskap av befattningshavare som står under min tillsyn, hade gjort sig skyldig till brott mot tystnadsplikt enligt 20 kap. 3 § brottsbalken. Jag beslutade därför den 9 februari 1998 att inleda förundersökning rörande sådant brott och uppdrog åt kammaråklagare Gunnar Jonasson vid Riksdagens ombudsmän att låta verkställa utredningen.

Under förundersökningen har förhör hållits med E. och N. samt med P.J., som inför förhöret delgavs misstanke om brott mot tystnadsplikt enligt följande gärningsbeskrivning.

E. har i Stockholm senast under hösten 1997 berättat för P.J. vid Kronofogdemyndigheten i Stockholm, kronokontoret Stockholm 1, att han är HIV-smittad. För denna uppgift om en enskilds personliga förhållanden råder sekretess inom exekutionsväsendet om det kan antas att den enskilde lider avsevärd skada eller betydande men om uppgiften röjs.

P.J. har i Stockholm under november 1997 av oaktsamhet vid ett telefonsamtal med N. röjt uppgiften om E:s sjukdom. Uppgiften har P.J. varit pliktig att hemlighålla enär E. kunde antas komma att lida avsevärd skada eller betydande men om uppgiften röjdes.

P.J. vitsordade de faktiska omständigheterna. Under förhöret, som hölls den 27 april 1998, uppgav hon bl.a. följande.

Hon har arbetat vid kronofogdemyndigheten sedan 1974 och varit kronoinspektör sedan 1980 eller 1981. Hon har genomgått en intern utbildning som även omfattade regler om sekretess och hon anser sig vara väl insatt i merparten av de juridiska frågorna i sekretessfrågor. – E. berättade om sin sjukdom för flera år sedan, dvs. hon har vetat det så länge

hon "haft honom som gäldenär". Hon har inte uppfattat att E. har svårt att berätta om sjukdomen. E. har inte sagt att uppgiften inte får föras vidare till några andra. – Av de uppgifter som E. lämnade angående N. uppfattade hon att N. var en nära bekant till E., att det var N. som försörjde E. och hade möblerat större delen av E:s lägenhet. N. skulle hjälpa E. med att ansöka om skuldsanering. Hon har själv bara varit i kontakt med N. en gång per telefon. Vid det telefonsamtalet förklarade N. att hon ville ha information om hur man går tillväga för att ansöka om skuldsanering. De talade om "den praktiska biten" och under samtalet nämnde N. att E. var frisk och skulle börja ett nytt liv. Hon frågade vad N. menade med "frisk" och fick svaret "från sina alkoholproblemen". Det var då det "slank ur" henne att E. har hiv eller att "för oss har han hiv". Hon var vid det aktuella tillfället fullt medveten om att uppgiften omfattades av sekretess. Hon trodde dock att N. redan kände till saken, inte minst därför att E. vid en bostadsförrättning hos honom under hösten 1997 hela tiden hade "hänvisat till N. i allting". Ingenting under telefonsamtalet med N. fick henne att tro att N. inte kände till att E. har hiv. Vid den aktuella tidpunkten var hennes arbetssituation stressig eftersom det vid den perioden varje år är särskilt mycket att göra med anledning av kvarskattefrågor m.m.

1998/99:JO1

Bedömning

P.J. borde enligt den i fallet tillämpliga sekretessbestämmelsen, 9 kap. 19 § sekretesslagen (1980:100), ha hemlighållit uppgiften om att E. är smittad av hiv. Genom att för N. röja uppgiften om E:s sjukdom har P.J. objektivt sett brutit mot den tystnadsplikt som gällt för henne med avseende på uppgiften. Det finns därför anledning att se allvarligt på det inträffade.

Med hänsyn till de uppgifter som kommit fram vid förhören har jag funnit att P.J. ådagalagt oaktsamhet men att oaktsamheten är ringa och att det därför inte längre finns anledning att anta att brott mot tystnadsplikt begåtts. Jag beslutar därför att lägga ned förundersökningen.

Jag har vid denna bedömning tagit hänsyn främst till att P.J. haft skäl att uppfatta att E. och N. stod varandra nära och till hur telefonsamtalet mellan P.J. och N. utvecklade sig vid det tillfälle då P.J. röjde uppgiften om E:s sjukdom. Dessa omständigheter – liksom det förhållandet att E. öppet och på ett tidigt stadium berättade för henne om sin sjukdom – kan antas ha bibringat P.J. uppfattningen att N. redan kände till E:s sjukdom.

Jag vill emellertid framhålla att P.J:s beteende var synnerligen olämpligt och att det därför finns anledning att rikta kritik mot henne för att hon röjde den ifrågavarande uppgiften. Någon annan åtgärd anser jag inte motiverad.

Vad som i övrigt har förekommit föranleder inte något uttalande eller någon annan åtgärd från min sida.

Ärendet avslutas.

Försäkringskassa har kritiserats för att den i ett rehabiliterings- 1998/99:JO1
ärende utan samtycke från den försäkrade lämnat ut medicinsk
information till dennes arbetsgivare

(Dnr 3474-96)

I ett ärende avseende klagomål mot Stockholms läns allmänna försäkringskassa meddelade *JO Pennlöv* den 19 december 1997 ett beslut med följande innehåll.

Anmälan

B.J. har klagat på att en handläggare vid försäkringskassans lokalkontor Hässelby utan hans tillstånd tagit kontakt med hans arbetsgivare och informerat denne om hans sjukdom. Uppgifterna har sedan spridits vidare till hans arbetskamrater.

Utredning

Anmälan har remitterats till försäkringskassan för yttrande. Försäkringskassan har i remissvaret genom dåvarande direktören Lars Grönvall anfört följande.

Bakgrund

I januari 1993 lämnade handläggaren S.B. ut uppgifter ur ett medicinskt utlåtande rörande B.J. Uppgifterna lämnades till en arbetsgivarrepresentant som ringt för att höra sig för om B.J:s hälsotillstånd inför en rehabiliteringsutredning. Utlämnandet har varit föremål för en utredning av försäkringskassans revisionsenhet. För en redogörelse av händelserna kring utlämnandet och följderna därav hänvisas till bifogad utredning utförd av revisionsenheten (här utlämnad).

Den 24 maj 1993 föredrog dåvarande regionchefen Lena Schallin-Bergman ärendet för försäkringskassans biträdande direktör Gösta Werling. Några ytterligare åtgärder utöver revisionsenhetens utredning och ett allvarligt samtal mellan handläggaren och hennes kontorschef ansågs ej nödvändigt att vidta. Det konstaterades att S.B. brustit i aktsamhet och att hon därför skulle erhålla ett påpekande om vikten av att vara noggrann i hanteringen av uppgifter som kan vara föremål för sekretess. Ärendet avskrevs därefter utan ytterligare åtgärder. ---

Yttrande

I sin anmälan till JO skriver B.J. att det var genom sina arbetskamrater han fick reda på att försäkringskassan hade lämnat ut uppgifter rörande hans hälsotillstånd. Av journalanteckning daterad den 24 februari 1993 framgår dock att S.B. kontaktat B.J. och informerat honom om telefonsamtalet med arbetsgivarrepresentanten. Det framgår vidare att B.J. då blivit upprörd och uttryckt sin rädsla för att uppgifterna skulle spridas på arbetsplatsen. Vid revisionsenhetens kontakt med B.J. under april 1993 konstaterades vidare att inget framkommit som tydde på att uppgifterna om hans hälsotillstånd spridits på arbetsplatsen.

Av den skriftliga ursäkt som B.J. erhållit från arbetsgivaren kan dock utläsas att han har känt sig ärekränkt och trakasserad. Det är ytterst beklagligt om försäkringskassans utlämnande av uppgifter har medfört att B.J. har blivit behandlad på ett sådant sätt.

Enligt 7 kap. 7 § sekretesslagen råder sekretess för uppgift om någons hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, om det kan antas att den som uppgiften rör eller någon honom närstående lider men om uppgiften röjs. En sekretessbelagd uppgift kan enligt 14 kap. 4 § sekretesslagen lämnas ut om den berörde samtycker till ett utlämnande.

I det aktuella fallet har känsliga medicinska uppgifter lämnats direkt till en arbetsgivarrepresentant utan den berördes samtycke. Även om en arbetsgivare behöver uppgifter om arbetstagares hälsotillstånd inför upprättandet av en rehabiliteringsutredning har försäkringskassan inte rätt att lämna ut uppgifter som omfattas av sekretess utan att inhämta den berördes samtycke.

Som tidigare klarlagts vid revisionsenhetens utredning var det felaktigt att lämna ut de aktuella uppgifterna. Den berörda handläggarens agerande har behandlats i kassans ledning. Handläggaren har vid samtal med kontorschefen informerats om det allvarliga i situationen.

För att hjälpa B.J. i den känsliga situationen han befann sig i då utlämnandet skett och för att försöka återfå hans förtroende bekostade lokalkontoret 30 timmar stödterapi för hans räkning. Då terapin var avslutad kunde B.J., efter en månads arbetsträning på arbetet, friskskrivas och återgå i sitt arbete.

Avslutningsvis kan endast ytterligare understrykas att försäkringskassan ser allvarligt på det inträffade.

Försäkringskassan Stockholms län genomförde den 1 maj i år en omorganisation som bl.a. innebar att den tidigare indelningen i tre regioner avskaffades. Kassans verksamhet bedrivs nu i en och samma organisation. I samband med omorganisationen inrättades även en centralt placerad juristenhet. En prioriterad uppgift för juristenheten är att se över rutinerna för hanteringen av handlingar som innehåller uppgifter som kan vara föremål för sekretess. Ytterligare åtgärder som sker kontinuerligt är utbildnings- och informationsinsatser i syfte att hålla en hög kompetens bland samtliga anställda om sekretessbestämmelserna.

B.J. har beretts tillfälle att kommentera remissvaret men har inte hörts av.

Bedömning

Enligt de regler som gäller för JO:s verksamhet skall JO inte utreda händelser eller förhållanden som inträffade för mer än två år sedan, om det inte finns särskilda skäl för det. I detta fall framgick det inte av anmälan utan först av utredningen att den aktuella händelsen inträffade för mer än två år varför jag har valt att kommentera den.

I 22 kap. 5 § tredje stycket lagen (1962:381) om allmän försäkring sägs att försäkringskassan, *om den försäkrade medger det*, i arbetet med rehabilitering skall samverka bl.a. med den försäkrades arbetsgivare.

I förarbetena till 22 kap. om rehabilitering understryks vikten av att den försäkrade ger sitt samtycke. I specialmotiveringen till nämnda paragraf uttalas följande (prop. 1990/91:141 s. 90 f.).

Kassan skall i arbetet med rehabiliteringen samarbeta med arbetsgivare, arbetstagarorganisation, hälso- och sjukvården, socialtjänsten, arbetsmarknadsmyndigheter och andra myndigheter som kan ha beröring med ett ärende. För att den försäkrades personliga integritet inte skall kränkas, förutsätter detta emellertid att den försäkrade gett sitt medgivande till det. Detta

medför att försäkringskassan redan i ett inledningskede bör skaffa den försäkrades medgivande härtill. Kassan bör även vara uppmärksam på att viss information om den försäkrade kan vara sekretessbelagd. I förekommande fall bör kassan därför diskutera med den försäkrade om samtycke kan lämnas till att informationen får användas i samarbete med andra.

Försäkringskassan har i remissvaret uppgett att kassan inte har rätt att lämna ut känsliga medicinska uppgifter som omfattas av sekretess utan den försäkrades samtycke. Jag delar helt försäkringskassans uppfattning. Det är utomordentligt viktigt för den försäkrades integritet att känsliga uppgifter inte lämnas vidare. Jag är därför kritisk till att försäkringskassans handläggare tagit kontakt med B.J:s arbetsgivare och gett denne information om B.J:s sjukdom.

Ärendet avslutas.

Kritik mot en kriminalvårdsanstalt för handläggningen av en begäran från intagen om dels ett utdrag enligt 10 § datalagen (1973:289), dels kopia av den intagnes behandlingsjournal

(Dnr 2586-1996)

I ett beslut den 17 september 1997 anförde *JO Penmlöv* följande.

Anmälan

I en anmälan mot Kriminalvårdsanstalten Tillberga anförde M.S. följande. Han begärde att få en ”komplett p 10 utskrift med behandlingsjournal”. Efter några dagar kom en annan intagen med ”p 10 utskriften” och sade att den hade legat i hans bostadsrum. Av behandlingsjournalen framgick att anstalten hade strukit vissa uppgifter. Med anledning härav undrar han om han inte har rätt att ta del av alla uppgifter som skall finnas i ”p 10 utskriften”.

Utredning

Efter remiss anförde Kriminalvårdsanstalten Tillberga följande.

M.S. har 1996-06-17 begärt att få ett s.k. § 10-utdrag. Därefter har M.S. 1996-06-18 begärt att få ett s.k. § 10-utdrag med behandlingsjournal m.m. I en skrivelse daterad 1996-06-26 har M.S. begärt att Justitieombudsmannen skall granska följande:

1. När det gäller § 10-utdraget har M.S. anmärkt på att utdraget har lagts ut i en annan intagens rum.

Anstalten får med anledning av denna anmärkning anförda följande: M.S:s § 10-utdrag utdelades av en nyanställd vårdare som ej hade fått information om att handlingar av detta slag skall utlämnas till den intagne personligen i ett förslutet kuvert samtidigt som den intagne delges det beslut där anhållan om att få ta del av § 10-utdraget bifalles. Den nyanställde vårdaren frågade personal med längre erfarenhet av arbete inom kriminalvården vilket rumsnummer M.S. bodde på. Den nyanställde vårdaren fick då en felaktig uppgift. På grundval av denna felaktiga uppgift lämnade den nyanställde vårdaren ut § 10-utdraget vilket således föranledde att § 10-utdraget utlämnades till fel rum. Tilläggs kan att den nyanställde vårdaren ej informerades

om vilken känslig information som han ålagts att lämna ut. Anstalten har med anledning av denna olyckliga incident haft en genomgång med all personal som i sitt arbete kommer i kontakt med denna typ av arbetsuppgifter. I övrigt kan sägas att rutinerna kring delgivning och utdelning av § 10-utdrag och behandlingsjournaler kontinuerligt kommer att uppmärksammas och följas upp.

1998/99:JO1

2. När det gäller kopian av behandlingsjournalen har M.S. anmärkt på att anstalten har strukit över vissa uppgifter i den kopia av behandlingsjournalen som M.S. har fått tagit del av.

Anstalten får med anledning av denna anmärkning anföra följande: Av ARK 1988:5 5 stycket framgår att *anteckningar om att någon skall underrettas skall föras i behandlingsjournalen. Dessa uppgifter kan sekretessbeläggas gentemot den intagne.* Av KVVFS 1995:3 16 § framgår att *om det i behandlingsjournalen införs en sådan känslig uppgift som det finns anledning att sekretessbelägga även gentemot klienten, görs en särskild notering härom i journalen.* Av naturliga skäl har kva Tillberga ej möjlighet att göra noteringar i de anteckningar i journalen som har upprättats vid kva Hällby. Mot bakgrund av ovan citerade bestämmelse har kva Tillberga gentemot M.S. sekretessbelagt de uppgifter som kva Hällby i behandlingsjournalen antecknat angående brottsofferinformation.

3. Övrigt

I sin skrivelse anför M.S. att när han läste kopian av behandlingsjournalen så uppmärksammade han att vissa uppgifter hade strukits för honom. M.S. ställer därefter frågan om han inte har rätt att ta del av alla uppgifter i § 10-utskriften eftersom detta finns reglerat i grundlagen (Datalagen). Anstalten kan i denna del anföra dels att Datalagen ej utgör någon grundlag, dels att M.S. har sammanblandat begreppen behandlingsjournal och § 10-utdrag. Anstalten konstaterar att M.S. har fått ta del av alla uppgifter i § 10-utdraget men att anstalten har strukit de uppgifter som rör brottsofferinformationen i kopian av journalen. M.S. begär rättelse genom att få ta del av hela § 10-utskriften. Anstalten kan därför sammanfattningsvis endast konstatera att M.S. redan har fått läsa hela § 10-utskriften och att det är i kopian av behandlingsjournalen som vissa begränsningar gjorts med stöd av gällande regler.

M.S. har beretts tillfälle att kommentera remissvaret men har inte hörts av.

Bedömning

Utdraget enligt 10 § datalagen

Anstalten har vitsordat att utdraget lämnades i fel bostadsrum. Med hänsyn främst till den känsliga information om M.S:s förhållanden som utdraget torde ha innehållit kan anstalten inte undgå kritik. Någon ytterligare åtgärd från min sida är emellertid inte påkallad.

Behandlingsjournalen

2 kap. tryckfrihetsförordningen (TF) innehåller grundläggande bestämmelser om allmänna handlingars offentlighet. Kapitlet reglerar även frågan utlämnande av allmän handling. Enligt 2 kap. 12 § TF skall en allmän handling som får lämnas ut (dvs. som inte innehåller uppgifter som omfattas av någon sekretessbestämmelse) på begäran genast och utan avgift tillhandahållas den som önskar ta del av den. 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. En sådan begäran skall behandlas skyndsamt. Frågan om utlämnande av en allmän handling prövas enligt 2 kap. 14 § TF av den myndighet som förvarar handlingen. Svarar viss befattningshavare vid myndigheten enligt arbetsordning eller särskilt beslut för vården av handlingen, ankommer det enligt 15 kap. 6 § andra stycket sekretesslagen (1980:100) – SekrL – på honom att i första hand pröva frågan om handlingens utlämnande. I tveksamma fall skall han hänskjuta frågan till myndigheten, om det kan ske utan omgång. Vägrar han att lämna ut en handling skall han på sökandens begäran hänskjuta frågan till myndigheten. Sökanden skall underrättas om detta och att ett beslut av myndigheten krävs för att ett avgörande skall kunna överklagas. Beslut varigenom myndigheten avslagit en enskilds begäran att få del av en handling eller lämnat ut en handling med förbehåll får enligt 15 kap. 7 § första stycket överklagas av sökanden.

Av utredningen framgår inte vem som har gjort överstrykningarna i den kopia av behandlingsjournalen som M.S. fick del av eller hur handläggningen i övrigt skett. Jag anser inte att det finns skäl för mig att utreda den frågan. Jag nöjer mig därför med att framhålla att en korrekt handläggning av M.S:s framställning borde ha gått till på så sätt att den tjänsteman på anstalten som hade vården om behandlingsjournalen först skulle ha tagit ställning i utlämnandefrågan. Detta ställningstagande skulle, om det innebar ett avslag (helt eller delvis), ha innehållit en underrättelse till M.S. om dennes möjlighet att på begäran få frågan hänskjuten till myndigheten. Om en sådan begäran sedan framställdes, skulle myndigheten ha fattat ett formellt beslut i utlämnandefrågan.

Av det anförda följer att det således inte är tillräckligt, om man på anstalten finner att en behandlingsjournal inte kan lämnas ut i sin helhet till den intagne, att kopior av journalen med de "känsliga" uppgifterna överstrukna lämnas ut.

Vad som i övrigt förekommit föranleder inte någon kommentar från min sida.

Ifrågasatt inskränkning av rättigheter enligt yttrandefrihetsgrundlagen för intagna i kriminalvårdsanstalt

(Dnr 662-1997)

I ett beslut den 15 oktober 1997 anförde *JO Pennlöv* följande.

Anmälan

Journalisten Dick Sundevall har ifrågasatt om inte kriminalvården genom beslut om granskning av brev, bevakade besök och avlyssning av telefonsamtal för intagna på specialavdelning upphäver den yttrandefrihet och det meddelarskydd som alla medborgare har enligt yttrandefrihetsgrundlagen. Han har gjort gällande att sådana beslut som har fattats av Kriminalvårdsanstalten Hall beträffande en intagen på anstaltens specialavdelning inskränker

hans rätt och möjlighet att skydda sina källor och den intagnes möjlighet att anonymt lämna information till en journalist. Enligt hans uppfattning råder det vidare ett godtycke i fråga om vilka intagna som tillåts obevakade besök. 1998/99:JO1

Utredning

Ärendet har remitterats till Kriminalvårdsstyrelsen för yttrande. Kriminalvårdsstyrelsen, överdirektören Doris Högne, har till remissvaret fogat ett yttrande från anstaltschefen Gunilla Ternert på Kriminalvårdsanstalten Hall.

Gunilla Ternert har i sitt yttrande bl.a. redogjort för de personliga förhållandena gällande den intagne som avses i anmälan. Hon har vidare anfört att anstaltsledningen mycket noggrant prövar vilken säkerhetsgrad som skall gälla var och en av de intagna på säkerhetsavdelningen. Den individuella prövning som sker kan leda till olika bedömningar beträffande motiverad säkerhetsgrad. Enligt Gunilla Ternert är det således inte fråga om något godtycke, utan resultat av en mycket omsorgsfull säkerhetsprövning från fall till fall.

Kriminalvårdsstyrelsen har i remissvaret redogjort för de regler i lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt, KvaL, som medger brevgrensning, avlyssning av telefonsamtal och bevakning av besök beträffande bl.a. intagna på specialavdelning. Styrelsen har därvid konstaterat att granskning av samtliga brev och försändelser till och från intagna på specialavdelningarna följer direkt av ett åliggande i KvaL och att anstalten har laglig rätt att, om det är påkallat av säkerhetsskäl, besluta om bevakning och avlyssning vid besök av eller samtal med en journalist. Sammanfattningsvis har Kriminalvårdsstyrelsen anfört att inte annat framkommit än att anstalten Hall korrekt tillämpar reglerna i KvaL. Enligt styrelsen framgår det inte heller att de säkerhetsåtgärder som vidtagits med anledning av Dick Sundevalls kontakter med de intagna på specialavdelningen i anstalten Hall skulle vara oförenliga med bestämmelserna i yttrandefrihetsgrundlagen.

Dick Sundevall har kommenterat remissvaret.

Bedömning

Anmälan är ställd till chefsjustitieombudsmannen Claes Eklundh, men har överlämnats till mig, eftersom kriminalvården tillhör mitt tillsynsområde.

Enligt 20 § KvaL får intagen som har dömts till fängelse i lägst två år och är placerad i slutan stalt hållas avskild från andra intagna, om det kan befaras att han planlägger rymning eller att annan planlägger fritagningsförsök och avskildheten är nödvändig för att hindra att sådan plan sätts i verket samt det med hänsyn till den intagnes brottslighet eller annars kan befaras att han är särskilt benägen att fortsätta en brottslig verksamhet av allvarligt slag. Finns det i sådana fall anledning att anta att dessa förhållanden kommer att bestå en längre tid, får den intagne, enligt 20 a § KvaL, placeras på en specialavdelning. Av denna regels andra stycke framgår att en sådan placering också får ske, om det finns särskild anledning anta att det är påkallat för att hindra honom från brottslig verksamhet av allvarligt slag under vistelsen i anstalt.

Som Kriminalvårdsstyrelsen har konstaterat finns det stöd i KvaL för att besluta om brevgrensning beträffande intagna i specialavdelning och avlyssning av telefonsamtal och bevakning av besök, om det behövs med hänsyn till säkerheten (26, 29 och 30 §§ KvaL). I Fri- och rättighetsutredningens betänkande (SOU 1975:75) Medborgerliga fri- och rättigheter har visserligen anförts att de särskilda reglerna om kontroll över en intagens korrespondens utgör en begränsning av dennes yttrandefrihet enligt regeringsformen, RF (s. 122, 292). Stöd för sådana begränsningar finns dock i RF 2:12 och 13. Där stadgas att de fri- och rättigheter som avses i bl.a. 2 kap. 1 § 1 (yttrandefrihet) får begränsas genom lag. En sådan begränsning får, enligt RF 2 kap. 13 §, göras med hänsyn till bl.a. allmän ordning och säkerhet eller förebyggandet och beivrandet av brott.

Eftersom frågan i detta ärende inte i första hand är om anstalten med stöd av KvaL kan besluta om nämnda åtgärder, utan om åtgärderna strider mot vissa bestämmelser i yttrandefrihetsgrundlagen, YGL, bör anstaltens handlande bedömas enligt vad som stadgas i denna lag. I RF 2 kap. 1 § andra stycket anges nämligen att beträffande tryckfriheten och motsvarande frihet att yttra sig i ljudradio, television och vissa liknande överföringar, filmer, videogram och andra upptagningar av rörliga bilder samt ljudupptagningar gäller vad som är föreskrivet i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. I Petré/Ragnemalms kommentar Sveriges grundlagar (utgiven 1980, före ikraftträdandet av YGL) s. 47, anges att normgivningen i tryckfrihetsförordningen genom hänvisningen i detta andra stycke ges giltighet framför bestämmelserna i 2 kap. RF.

Enligt 1 kap. 2 § YGL är varje svensk medborgare tillförsäkrad rätt att till författare och andra upphovsmän samt till utgivare, redaktioner, nyhetsbyråer och företag för framställning av filmer eller ljudupptagningar lämna uppgifter i vilket ämne som helst för offentliggörande i radioprogram, filmer och ljudupptagningar. Av 2 kap. 1 § samma lag framgår att upphovsmannen till ett radioprogram, en film eller en ljudupptagning inte är skyldig att röja sin identitet, och detsamma gäller den som har framträtt i en sådan framställning och den som har lämnat en uppgift enligt 1 kap. 2 § YGL. Ingen myndighet eller annat allmänt organ får, enligt 2 kap. 4 § YGL, efterforska bl.a. upphovsmannen till en framställning som har offentliggjorts eller varit avsedd att offentliggöras i ett radioprogram, en film eller en ljudupptagning eller den som har framträtt i en sådan framställning, eller den som lämnat uppgifter enligt 1 kap. 2 § samma lag. – Enligt proposition 1990/91:64 om yttrandefrihetsgrundlag m.m. motsvarar dessa regler 1 kap. 1 § tredje och fjärde styckena, 3 kap. 1 § respektive 3 kap. 4 § tryckfrihetsförordningen, TF (s. 108, 114 och 115).

JO Bexelius har i ett tidigare beslut (se JO:s ämbetsberättelse 1969 s. 209) behandlat frågan om den brevcensur som förekom på fängvårdsanstalterna i vissa fall innebar en åsikts censur. I detta ärende hade en intagen uppgett att han velat sända ett brev till en tidnings insändarspalt, men att brevet stoppats av anstaltens styresman.

JO Bexelius redogjorde i sitt avgörande först för 34 § i den vid tidpunkten gällande lagen (1964:541) om behandling i fängvårdsanstalt (behandlingslagen). I denna regel stadgades bl.a. att intagen icke utan tillstånd fick

avsända eller motta brev eller annat skriftligt meddelande. Vidare angavs att intagen inte fick vägras att till svensk myndighet avsända skrift, som ej var anstötlig till avfattning eller att eljest avsända eller motta brev som icke var anstötligt eller med hänsyn till behandlingens syfte eller av annan särskild anledning olämpligt. JO Bexelius anförde vidare bl.a. följande.

1998/99:JO1

Enligt 1 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen (TF) står det envar fritt att i alla de fall då ej annat är i TF föreskrivet, meddela uppgifter och underrättelser i vad ämne som helst för offentliggörande i tryckt skrift till dess författare eller utgivare. Utan hinder av vad sålunda stadgats i TF har bestämmelserna i behandlingslagen ansetts gälla även brev till tidningsredaktioner. De lagstiftande myndigheterna intog redan vid lagstiftning i början av detta sekel (se NJA II 1909 art. 2) den ståndpunkten att en reglering – i form av granskning och tillståndstvång – beträffande intagens rätt att avsända skrifter icke stod i strid mot TF. Bl.a. framhölls att den intagne ej på TF kunde grunda något krav på att anstaltspersonal skulle lämna sitt biträde till undanröjande av det faktiska hinder för skrifers offentliggörande, som följde av frihetsberövandet. Ett rättsfall i överensstämmelse med denna ståndpunkt återfinnes också i RÅ 1946 not JU 1, där fråga var om tillämpning av 34 § första stycket i 1945 års verkställighetslag beträffande en för offentliggörande avsedd skrift.

I 1949 års tryckfrihetsförordning blev den s.k. meddelelsefriheten klart fastslagen och meddelare bereddes ökat skydd. Någon ändring i nu förevarande hänseende torde de nya bestämmelserna dock ej ha medfört (jämför bl.a. Fahlbeck, Tryckfrihetsrätt, 2 uppl. s. 34 not 1; SOU 1947:60 s. 49–50). Vid införandet av nu gällande behandlingslag förklarade vederbörande departementschef (prop. 1964:76 s. 35–36) att gällande TF ej kunde anses utgöra hinder för att fråga om intagens rätt till brevväxling över huvud reglerades i behandlingslagen. Därvid framhölls att det dock torde vara olämpligt att intagens brev granskades med utgångspunkt från huruvida det vore avsett att publiceras eller ej.

Det aktuella stadgandet i TF kan sålunda ej uppfattas så att den principiella friheten att meddela uppgifter skulle upphäva sådana begränsningar i rörelse- och handlingsfrihet som ålagts någon av andra skäl än tryckfrihetsrättsliga. Dylika begränsningar förekommer för övrigt ej endast beträffande brev avsändande utan även beträffande rätten att använda telefon eller mottaga besök för att icke tala om hindren för intagna att själva inställa sig å en tidningsredaktion för att lämna upplysningar. – – –

I proposition 1990/91:64 om yttrandefrihetsgrundlag har påpekats att ett skydd i grundlag för friheten att ta till orda inte står i någon motsättning till att det saknas garanti för att var och en har en verklig möjlighet att komma till tals genom massmedier (s. 30).

Kriminalvårdens befogenheter att vidta åtgärder för att upprätthålla ordning och säkerhet i anstalterna innebär inte att intagna är fråntagna sina rättigheter enligt tryckfrihets- och yttrandefrihetslagstiftningen. Däremot kan frihetsberövandet medföra att de i praktiken kan ha svårt att utnyttja dessa rättigheter. Så länge de hinder för utövandet som ställs upp inte är föranledda av tryckfrihets- eller yttrandefrihetsrättsliga skäl utan av hänsyn till ordning och säkerhet, är det således endast de faktiska omständigheterna som gör att den intagne kan ha svårt att göra bruk av sin rätt till tryck- och yttrandefrihet.

Mot bakgrund av det anförda kan jag inte finna att befogenheten att besluta om brevgranskning, avlyssning av telefonsamtal och bevakning av besök står i strid mot vad som stadgas i yttrandefrihetsgrundlagen. Det har inte heller framkommit annat än att anstaltens ställningstaganden beträffande lämpliga

säkerhetsåtgärder för olika intagna varit resultatet av en prövning av omständigheterna i varje enskilt fall. Eftersom JO inte brukar ta ställning till myndigheters ställningstaganden i de sakfrågor som det ankommer på dem att avgöra, detta gäller i synnerhet när ställningstagandena bygger på lämplighets- eller säkerhetsöverväganden, kommenterar jag inte de beslut som Kriminalvårdsanstalten Hall fattat i fråga om rätt till obevakade besök. Anstaltens beslut i en sådan fråga kan överklagas i därför föreskriven ordning.

Det som Dick Sundevall i övrigt anfört föranleder ingen kommentar från min sida.

Allvarlig kritik mot en miljöskyddsnämnd för brister i handläggningen av en begäran om att få ta del av handlingar

(Dnr 3422-1997)

Bakgrund

Den 15 november 1996 inkom Tony Aronsson till JO med en anmälan (dnr 4278-1996) mot Miljöskyddsnämnden i Osby kommun. Anmälan rörde bl.a. hur hans begäran om att få ta del av handlingar hos miljöskyddskontoret handlagts. I beslut den 30 juli 1997 redogjorde JO Lavin för tryckfrihetsförordningens (TF) och sekretesslagens (1980:100) regler om allmänna handlingars offentlighet och för hur en begäran om att få ta del av handlingar hos en myndighet skall behandlas. Bl.a. anfördes följande:

Om en framställning om att få ta del av en handling inte kan tillgodoses fullt ut – uppgifter i handlingen kanske omfattas av sekretess eller handlingen kanske inte är allmän (den finns t.ex. inte hos myndigheten) – skall den som begär att utfå handlingen underrättas härom. Han skall också enligt 15 kap. 6 § sekretesslagen underrättas om att han kan begära att frågan hänskjuts till myndigheten och att ett beslut av myndigheten krävs för att avgörandet skall kunna överklagas. Ett sådant beslut kan inom en kommunal förvaltning fattas endast av nämnden eller av någon till vilken sådan beslutanderätt delegerats enligt kommunallagen. Mot myndighetens avslagsbeslut får sökanden enligt 2 kap. 15 § TF och 15 kap. 7 § sekretesslagen föra talan hos kammarrätt. Att beslut som går att överklaga skall förses med fullföljdshänvisning följer av 21 § förvaltningslagen (1986:223).

Härefter konstaterades att handläggningen av Tony Aronssons begäran om handlingar hos miljökontoret hade innehållit vissa brister. Vidare förutsattes bl.a. att nämnden omgående skulle erbjuda Tony Aronsson ett beslut rörande de delar av hans framställningar som inte hade bifallits.

Den 28 augusti 1997 inkom, för JO:s kännedom, ett protokoll från miljöskyddsnämndens sammanträde den 26 augusti 1997. Av protokollet framgick bl.a. att nämnden hade beslutat att ”meddela Tony Aronsson att några andra allmänna handlingar än de som tidigare har översänts, kompletterat enligt b) ovan, inte finns i ärendet”.

Anmälan

Den 11 september 1997 inkom Tony Aronsson med, som saken får förstås, 1998/99:JO1 en förnyad anmälan till JO. Han anförde bl.a. att han ännu inte erhållit kopior av dels en viss ansökan inlämnad av Lars Hansson, Värmanshult 1:12, dels handlingar rörande vissa vattenprover. Av anmälan får anses framgå att Tony Aronsson varken erhållit eller fått ett erbjudande om ett formligt avslagsbeslut i utlämnandefrågan. Tony Aronsson framförde även kritiska synpunkter rörande nämndens handläggning av hans vatten- och avloppsärende.

Utredning

Yttrande inhämtades från miljöskyddsnämnden. Av yttrandet skulle framgå vilka åtgärder som efter det att nämnden fått del av JO:s beslut den 30 juli 1997 vidtagits med anledning av Tony Aronssons begäran om utfående av handlingar.

Miljöskyddsnämnden anförde följande:

/- - -/

Tony Aronsson och Inger Nilsson har i skrivelse som inkom 1997-08-18 (daterad 1997-08-16) påmin[n]t om utlämnandet av kopior på handlingar som JO förutsatte att omgående skulle översändas.

Anders Berg, som har handlagt ifrågavarande ärende på miljöskyddskontoret, har inkommit med skrivelse 1997-08-18 där bl a närmare berörs turerna kring ifrågavarande situationsplan och minnesanteckningarna från de inledande kontakterna i ärendet. Eftersom sedermera även den omtalade skissen från oktober 1990 har hittats i gamla minnesanteckningar som inte har varit av sådan art att de har utgjort allmän handling, har även detta tillförts ärendet och naturligtvis delgivits såväl Aronsson som länsstyrelsen vad gäller behandlingen av överklagningsärendet. Miljöskyddsnämnden har i beslut under § 90/1997 även tillfört ärendet de tidigare minnesanteckningarna med skiss från oktober 1990, som nu har överlämnats av Anders Berg. Därigenom får Aronsson anses formellt delgiven tillgängliga handlingar.

Vad gäller begärd ”handling 1” har alltså dels genom brev till Tony Aronsson och dels genom miljöskyddsnämndens ovannämnda beslut, kompletterades med kopia av ifrågavarande situationsplan med minnesanteckningar från oktober 1990. Detta material har även översänts till länsstyrelsen samtidigt med kopior av vattenanalyssvar från provtagningar sommaren 1997. / - - - /

Vad gäller begärd ”handling 2” har miljöskyddsnämnden aldrig uttagit eller låtit uttaga några vattenprov för analys avseende olja i nämnda rörborror. Undersökningarna har utförts av det försäkringsbolag som handlade den tidigare oljeskadan på fd skolfastigheten. Konsultfirman VBB VIAK har utfört en geohydrologisk bedömning på uppdrag av försäkringsbolaget, där undersökningarna har ingått som bedömningsunderlag. Nämnda undersökningar utgör alltså försäkringsbolagets egendom och är inte någon allmän handling hos miljöskyddsnämnden. De har därför inte kunnat överlämnas till honom, vilket han även muntligen under hand har upplysts om! / - - - /

/- - -/

Hela tiden har så snart det kunnat ske översänts begärda handlingar i ärendet, såväl vad gäller grannfastighetens avloppsanläggning och nämndens behandling av detta ärende, som analysresultaten av den omfattande provtagning som nämnden har låtit utföra på Aronssons fastighet.

/--/

1998/99:JO1

Nämnden meddelade även Tony Aronsson genom beslut under § 90/1997 att några andra allmänna handlingar än de som tidigare har översänts, kompletterat med senare framkomna minnesanteckningar, inte finns i ärendet. Detta beslut översändes även till JO för kännedom.

Justitieombudsmannen Rune Lavin har i remiss 1997-09-25 från miljöskyddsnämnden infortrat yttrande enligt promemoria med samma datum. Tony Aronsson har 1997-09-11 inkommit till JO med skriftlig information, daterad 1997-09-08, vilken av JO tolkas som en förnyad anmälan. Aronsson har ånyo anfört att han ännu inte har erhållit kopior av dels en ansökan inlämnad av Lars Hansson, Värmanshult 1:12, dels handlingar rörande vissa vattenprover. JO tolkar skrivelsen som att Tony Aronsson varken erhållit eller erbjudits ett formligt avslagsbeslut i utlämningsfrågan. Av begärt yttrande skall framgå vilka åtgärder som vidtagits till bemötande av Tony Aronssons begäran efter det att nämnden fått del av JOs beslut 1997-07-30. Någon ytterligare argumentation i sakfrågan erfordras inte för JOs behandling av ärendet.

/--/

Miljöskyddsnämnden beslutar bevilja utlämnande av anmälan daterad 1996-09-30 från Lars Hansson, Värmanshult 1:12, om ändring av enskild avloppsanläggning med bifogad situationsplan. Denna handling har tidigare vid flera tillfällen överlämnats till Tony Aronsson, senast genom § 90/1997. Miljöskyddsnämnden beslutade under § 128 1996-10-22 lägga inlämnad relationsritning med anmälan om ändring av avloppsanläggning inom fastigheten Värmanshult 1:12 hösten 1988 till handlingarna med tillägget att någon slutbesiktning av avloppsanläggningen före igenfyllnad av uppgrävda jordmassor har inte skett.

Miljöskyddsnämnden beslutar däremot att avslå Tony Aronssons framställning om delfående av annan ansökan i samma avloppsärende, eftersom någon sådan ansökan eller anmälan inte finns hos miljöskyddsnämnden och naturligtvis då inte heller kan lämnas ut. Däremot har ärendet tillförts minnesanteckningar med enkel skiss från tidpunkten för avloppsgrävningen, vilket Aronssons delgivits senast genom § 90/1997.

Miljöskyddsnämnden beslutar vidare avslå Tony Aronssons framställning om kopior av vattenprov på olja från rörborror i samband med sanering efter oljeskada på grannfastigheten Värmanshult 1:12, eftersom några sådana analyser inte finns hos miljöskyddsnämnden eller är kända. Detta har Aronsson även tidigare upplysts om. Borrören torde härröra från den geohydrologiska bedömning som fastighetsägarens försäkringsbolag lät utföra i samband med sanering av tidigare oljeskada. Nämnda undersökningar utgör i så fall försäkringsbolagets egendom och är inte någon allmän handling hos miljöskyddsnämnden.

Miljöskyddsnämnden beslutar även översända detta beslut till länsstyrelsen i Skåne län som komplettering i överklagningsärendet samt till Justitieombudsmannen.

Detta beslut kan överklagas till kammarrätten genom kommunalbesvär inom tre veckor från att bevis om justering anslagits.

Tony Aronsson bemötte remissvaret.

JO Lavin anförde i beslut den 22 april 1998 bl.a. följande.

Bedömning

1998/99:JO1

Det är inte en uppgift för JO att avgöra om en viss handling finns eller inte finns hos en myndighet, och alltså inte heller om den kan eller inte kan lämnas ut. Ärendet här rör i stället frågan om Tony Aronssons framställningar om att få ta del av handlingar hos miljökontoret har behandlats på ett i formell mening riktigt sätt.

Av utredningen har framkommit att Tony Aronsson fått besked om att de handlingar han efterfrågat inte finns hos miljökontoret. Tony Aronsson har emellertid vidhållit sin begäran om att få kopior av handlingarna. Det har då ålegat myndigheten att fatta ett formligt beslut i saken. I mitt beslut den 30 juli 1997 förutsatte jag att nämnden omgående skulle erbjuda Tony Aronsson ett beslut rörande de delar av hans framställningar som inte hade bifallits. Nämnden har meddelat ett sådant beslut först den 26 augusti 1997. Det beslutet var inte försett med en sådan fullföljdshänvisning som är obligatorisk vid avslagsbeslut av detta slag. Tony Aronssons framställning besvarades på nytt i samband med att nämnden avgav yttrande över JO:s remiss i detta ärende den 4 november 1997. Som jag anförde i mitt tidigare beslut skall en begäran om att få kopior av handlingar behandlas skyndsamt (2 kap. 13 § andra stycket TF). Mot bakgrund av den bestämmelsen är nämndens utdragna handläggning av ärendet inte godtagbar. Redan i detta avseende förtjänar nämnden allvarlig kritik.

Som ovan framgått var nämndens första beslut inte försett med någon fullföljdshänvisning. Nämndens andra beslut i utlämnande frågan har innehållit en underrättelse om att beslutet ”kan överklagas till kammarrätten genom kommunalbesvär”. Ett beslut varigenom en myndighet har avslagit en enskilds begäran om att få del av en handling överklagas emellertid genom förvaltningsbesvär (2 kap. 15 § TF och 15 kap. 7 § sekretesslagen). Av den underrättelse som enligt 21 § förvaltningslagen skall lämnas till en part om hur ett beslut kan överklagas skall även framgå till vilken myndighet eller domstol överklagandet skall ställas (i detta fall Kammarrätten i Göteborg), inom vilken tid överklagandet skall ges in (tre veckor från den dag då klaganden fick del av beslutet) och till vilken myndighet överklagandeskriften skall ges in (i detta fall Miljöskyddsnämnden i Osby kommun). Vidare skall parten upplysas om att överklagandet skall göras skriftligt och att i skrivelsen skall anges vilket beslut som överklagas och den ändring i beslutet som parten begär (23 § förvaltningslagen).

Mot bakgrund av dessa bestämmelser måste jag konstatera att miljöskyddsnämndens slutligen lämnade fullföljdshänvisning såväl varit bristfällig som innehållit direkta felaktigheter. Även i detta avseende förtjänar nämnden allvarlig kritik.

Vad som i övrigt anförts föranleder inget uttalande av mig.

Med den allvarliga kritik som ovan uttalats avslutar jag ärendet här.

Frågor om registrering och utlämnande av allmänna handlingar; bl.a. utlämnande av anbud och återsändande av dessa till anbudsgivare. – Några anmälningar mot Nyköpings kommun

m.fl. med anknytning till försäljningen av Nyköping Energi AB 1998/99:JO1
(NEAB)

(Dnr 716-1996, 3629-1996, 3880-1996)

Anmälningarna

Ärendet 716-1996

I en anmälan till JO framförde T.P. vissa klagomål mot kommunjuristen i Nyköpings kommun. Det T.P. tog upp i sin anmälan hade anknytning till ett ärende hos kommunen om försäljning av det kommunägda Nyköping Energi AB. Som stöd för klagomålen hänvisade T.P. till tidningsurklipp. Sammanfattningsvis rörde T.P:s klagomål frågor om registrering och utlämnande av handlingar.

Ärendena 3629-1996 och 3880-1996

O.H. och H.N. kom in med ytterligare anmälningar mot Nyköpings kommun rörande omständigheter med anknytning till försäljningen av Nyköping Energi AB. Med anledning av dessa båda anmälningar upprättades vid JO:s kansli en promemoria den 14 november 1996. I denna redogjordes inledningsvis för ärendet 716-1996. Därefter anfördes – såvitt nu är av intresse – följande.

H.N. har, sammanfattningsvis, framfört följande anmärkningar.

Framställningar om utfående av handlingar

/--/

Vid besök den 2 september 1996 begärde H.N. ut anbudet på köp av NEAB. De fanns då inte registrerade, liksom inte heller något protokoll från anbudsöppning. Efterforskningar gjordes inom kommunen. Den 4 september erhöll H.N. ett beslut med fullföljdshänvisning. I beslutet lämnades den sanninglösa uppgiften att begärda handlingar återsänts av mäklaren till anbudsgivarna. Beslutet omfattade inte samtliga begärda handlingar utan endast de icke antagna anbuden. Beslut i fråga om det antagna anbudet erhöll han, efter en påminnelse, inte förrän den 17 september 1996.

/--/

Även O.H. har, genom att hänvisa till insända tidningsartiklar, begärt JO:s granskning i ärendet.

Utredning

Kommunstyrelsen i Nyköpings kommun avgav ett remissvar i ärendet 716-1996.

T.P. kommenterade remissyttrandet.

Härefter anmodades kommunstyrelsen att yttra sig även med anledning av H.N:s och O.H:s anmälningar. Svaret på den remissen skulle avges mot

bakgrund av de klagomål mot kommunens handläggning som sammanfattats i promemorian från JO:s kansli. – I nu relevanta delar lämnades följande svar:

Inledningsvis vill Nyköpings kommun framhålla att hela ärendet med försäljningen av de tre kommunernas aktier i Nyköping Energi AB varit ett mycket omfattande ärende med många personer engagerade för olika delar av ärendet, både externt och internt inom resp kommun, d v s Nyköping, Gnesta och Trosa. Köpeskillingen har uppgått till drygt en trekvarts miljard kronor. Ärendet har varit föremål för mycket omfattande diskuterande och argumenterande i sakfrågan, dvs om försäljning skall ske eller inte, och ärendet har haft en stor massmedial uppmärksamhet från ortens enda lokal-tidning, Södermanlands Nyheter, vilken för övrigt intagit en negativ inställning till en försäljning på ett tidigt stadium av ärendet. Journalisten H.N. är anställd vid Södermanlands Nyheter.

Vidare har Villaägarförbundets lokalavdelning i Nyköping, inom vilket journalisten H.N. vid tiden för överlåtelsen hade en formellt sett framträdande position, drivit en stark kampanj mot en ev. försäljning.

Dessa förhållanden har till del säkerligen påverkat intensiteten i ärendet och medfört att situationen stundtals blivit något ansträngd.

Denna bakgrundsbild vill kommunstyrelsen gärna söka förmedla till JO för att i viss mån kanske förklara de till synes många "turen" och ev "felstegen" i ärendet. Arbetssituationen har således inte alltid varit så "enkel" och N:s många och olika önskemål om att erhålla vissa uppgifter eller handlingar har, åtminstone initialt i muntlig form, inte alltid varit så stringenta och entydiga, som det lätt kan uppfattas när man tar del av N:s egen redogörelse av det påstådda händelseförloppet.

Efter denna, kanske något sidostående beskrivning, vill kommunstyrelsen kommentera de olika sakfrågorna enligt den uppställningsordning som framgår av JO:s PM 1996 11 14.

Framställningar om utfående av handlingar

/--/

* Vad gäller begäran 1996 09 02 om "anbudshandlingar" hos konsulten (vilka egentligen rättare skall benämnas offertförslag då de innefattar tänkbara villkor från presumtiva köpare av aktierna till NEAB) har kommunen varit mycket osäker över om de överhuvudtaget skall betraktas som allmänna handlingar och om de således behövt begäras in från konsulten. I uppörelsen med försäljningsmäklaren har t ex överenskommit att de skall sköta affären på kommunernas uppdrag och presentera förslag på köpare som kan tänkas vara aktuella för köp av bolaget. Kommunerna skulle därefter ta ställning till vem som skulle upptas köpeförhandlingar med.

Hur som helst begärdes handlingarna in till kommunen varvid uppgift erhöles från mäklaren om att de av dem mottagna offerthandlingarna var återsända till ingivarna, vilket enligt mäklaren var kutym inom branschen. Ofta var det också ett villkor från den som avgivit offerten att så skulle ske. Med denna uppgift som grund avslogs begäran om utlämnande.

Att avslaget inte omfattade det antagna anbudet hade sin förklaring i att HN endast begärde att få ta del av de offerthandlingar som inte hade blivit antagna. Handlingarna avseende det antagna företaget – Vattenfall AB – var därför aldrig aktuella i de diskussioner som föregick begäran. Detta styrks också av att framställan om det antagna anbudet gjordes först 14 dagar efter det första beslutet erhöles. Beslut om den senare framställan fattades samma dag som den framställdes. Det tillbakavisas således att HN redan 1996 09 06 skulle ha klargjort att hans begäran omfattade även Vattenfalls offert. Frågeställningen diskuterades några dagar senare, men i en mer resonerande form, varför kommunen i vart fall inte har kunnat uppfatta någon konkret

begäran om att utfå denna offert förrän 1996 09 17 d v s samma dag som 1998/99:JO1
beslut också omgående erhöles.

/---/

Övrigt

/---/

Sammanfattningsvis kan förvisso vissa brister i främst handlingsregistreringen påvisas i det aktuella ärendet. Arbetet med försäljningsärendet har dock varit påfrestande för inblandad personal och arbetstempot bitvis mycket pressat. Kommunstyrelsen finner därför särskild anledning att påpeka, att de uppkomna bristerna och felen till stor del får tillskrivas detta faktum, tillika frågans infekterade karaktär och extremt stora massmediala uppmärksamhet. Det är lätt att göra fel under en sådan pressad och stundtals uppjagad situation.

H.N. och O.H. kommenterade remissvaret.

Bedömning

JO Lavin redogjorde i sitt beslut i ärendena den 30 september 1997 inledningsvis bl.a. för den rättsliga reglering som enligt tryckfrihetsförordningen och sekretesslagen (1980:100) gäller vid utlämnanden och registrering av allmänna handlingar. Han anförde därefter – i de delar som här redovisats – följande.

Frågorna om registrering och utlämnande av anbuden och återsändandet av dessa till anbudsgivarna

Inkomna anbud på Nyköping Energi AB registrerades inte hos Nyköpings kommun. H.N. begärde den 2 september 1996 att få ta del av anbuden. Den 4 september erhöil han ett beslut med beskedet att mäklaren hade sänt tillbaka anbudshandlingarna till anbudsgivarna.

Kommunen har anförat att man där var osäker på om anbuden (offerthandlingarna) var att betrakta som allmänna handlingar och om de därför behövde begäras in från mäklaren. Så skedde emellertid ändå.

Frågan om offerthandlingarnas rättsliga status måste besvaras mot bakgrund av förhållandet mellan de berörda kommunerna och mäklaren. Om mäklaren kan bedömas ha mottagit och förvarat offerthandlingarna för kommunernas räkning, skall dessa nämligen anses ha utgjort allmänna handlingar hos kommunerna. Så är fallet om mäklaren mottagit handlingarna i kommunernas ställe, och dessa varit tillgängliga för kommunerna. Se rättsfallet RÅ 1996 ref. 25.

Jag har tagit del av ett odaterat uppdragsavtal mellan kommunerna och Sparbanken Sverige AB (Swedbank Markets). Innehållet i avtalet ger inte någon säker vägledning i frågan om mäklaren själv skulle hantera offerthandlingarna eller om detta skulle ske i samverkan med kommunerna. Å ena sidan sägs t.ex. att kommunernas avsikt är att "låta mäklare/ombud genomföra utbudande, förhandling och avtalsförslag". Å andra sidan

framgår att i "fas 2 identifieras lämpliga köpare av kommunerna och Sparbanken gemensamt" och i "fas 3 bistår Sparbanken kommunerna vid värdering av anbuden". 1998/99:JO1

Kommunens yttrande innehåller ingenting som tyder på att några överenskommelser – vare sig skriftliga eller muntliga – om detaljerna i mäklarens arbete ingått vid sidan av själva uppdragsavtalet. Inte heller framgår om offerthandlingarna i praktiken varit tillgängliga för kommunerna. Det kan därför inte på det befintliga underlaget avgöras om förhållandena varit sådana att de till mäklaren ingivna offerthandlingarna skall anses ha utgjort allmänna handlingar.

Oavsett hur det förhåller sig med handlingarnas rättsliga status har kommunen, med anledning av H.N:s framställning om att få ta del av handlingarna, begärt in dessa från mäklaren. Någon kritik mot kommunen för dess sätt att bemöta framställningen kan därför inte komma ifråga.

Kommunen har i sitt yttrande anfört att när handlingarna begärdes in mäklaren uppgav att de var återsända till ingivarna. Jag saknar anledning att betvivla att kommunens företrädare fått en sådan uppgift från mäklaren och lämnar därför den saken.

Till bedömning skulle därmed återstå frågorna om offerthandlingarna borde ha blivit diarieförda hos kommunen och om kommunen haft ansvar för att de återsändes till ingivarna. Svaren på dessa frågor är givetvis beroende av om handlingarna varit att anse som allmänna eller ej. Jag har nyss anfört att jag inte finner att den frågan går att besvara på det befintliga underlaget. Kommunen har i sitt yttrande hit anfört att mäklaren självständigt skulle sköta affären och presentera förslag på köpare. Detta tyder närmast på att kommunens tolkning av förhållandena är sådan att offerthandlingarna inte skulle kunna betraktas som allmänna handlingar. I en fråga av detta slag kan normalt olika bedömningar förekomma utan att någon kan kritiseras för att ha kommit fram till den ena eller andra slutsatsen. Ingenting tyder enligt min mening på att en vidare utredning skulle ge underlag för en kritik mot kommunen för att denna har ansett att mäklaren skulle utföra sitt arbete självständigt och därför inte behandlat offerthandlingarna som allmänna handlingar. Jag finner därför inte anledning att gå vidare med utredningen i denna del.

I detta sammanhang kan nämnas att kommunen den 17 april 1996 avslog en begäran från H.N. om att få ta del av handlingar som fanns hos mäklaren just med motiveringen att dessa inte utgjorde allmänna handlingar hos kommunen. Detta beslut hade av H.N. kunnat överklagas, varefter saken hade fått en slutlig bedömning i domstol.

I en del av de tidningsartiklar som åberopats i ärendet här har framförts kritik mot att kommunernas företrädare inte själva tagit del av anbuds-handlingarna utan nöjt sig med muntliga föredragningar från mäklaren. De skulle därmed inte ha haft någon möjlighet att bilda sig en egen uppfattning om huruvida det var det bästa anbudet som antogs. Frågor av detta slag faller emellertid utom ramarna för JO:s granskning av myndigheternas verksamhet, och jag gör därför inget uttalande i den saken.

När det gäller H.N:s framställningar om att få del av handlingar har kommunen inledningsvis pekat på att frågan om försäljningen av energibolaget har tilldragit sig stor uppmärksamhet från ortens lokaltidning, som tidigt intagit en negativ ställning till planerna. H.N. är anställd vid denna tidning. Enligt kommunen är H.N. också aktiv i en förening som drivit en kampanj mot en försäljning. Kommunen har pekat på dessa omständigheter för att förklara "turerna" och de eventuella "felstegen" i ärendet.

Denna del av kommunens yttrande förmedlar närmast intrycket att kommunen anser att H.N:s framställningar om utbekommande av handlingar skett för att få material till en kampanj mot kommunens beslut. Jag vill med skärpa framhålla att – oavsett om så varit fallet eller inte – det är fullt legitimt att åberopa offentlighetsprincipen för att i ett sådant syfte ta del av en myndighets handlingar. Ett av de främsta värdena med offentlighetsprincipen är just att den möjliggör att myndigheternas åtgärder ställs under kritisk granskning och debatt. Att en myndighet finner att ett sådant syfte ligger bakom en ansökan att ta del av en handling är alltså långtifrån godtagbart som förklaring till eventuella "felsteg" i bemötandet av framställningen.

När det gäller frågan vad som har förekommit i samband med de olika begärda handlingsutlämnandena i övrigt, är det genomgående så att anmälningarna och remissvaren innehåller sinsemellan motstridiga uppgifter. Jag förutser inte att ytterligare utredningsåtgärder från min sida skulle kunna bringa klarhet i vad som verkligen hänt och jag avstår därför från sådana. Jag har således inte anledning att rikta någon kritik mot kommunens handläggning i dessa delar. Vad som framkommit ger mig dock anledning att erinra om att en myndighet har ett visst ansvar för att missförstånd inte uppkommer. Om en framställning i något avseende framstår som oklar åligger det sålunda myndigheten att genom kontakter med sökanden klara ut vad denne avser.

Fråga om ett folkbibliotek ägt vägra låna ut vissa böcker till en person med hänsyn till dennas syfte med lånet 1998/99:JO1

(Dnr 3622-1996)

Anmälan

I en anmälan till JO begärde Christiaan Vos att JO skulle granska den utlåningspolicy som tillämpas på stadsbiblioteket i Västerås kommun. Christiaan Vos ifrågasatte även om åsiktskontroll förekommit vid biblioteket.

Av anmälan jämte därtill fogade handlingar framgår i huvudsak följande. Christiaan Vos beställde via fjärrlån två av Luthers judehatiska skrifter, nämligen "Om Schem Amphoras och Kristi släkt" samt "Om Davids sista ord". När Christiaan Vos lämnade ansökningarna till tjänstgörande bibliotekarien, Jan Larsson, reagerade denne "omedelbart negativt och avvisande". Jan Larsson uttalade att dessa antisemitiska böcker inte kunde lånas ut. Christiaan Vos begärde att skriftligen få del av skälen för inställningen. Jan Larsson uppgav att han skulle ta upp Christiaan Vos begäran med bibliotekets ledning och därefter lämna besked per telefon. Christiaan Vos påtalade för Jan Larsson att han tidigare obehindrat hade kunnat låna liknande skrifter, varvid Jan Larsson svarade att det antagligen hade begåtts ett fel den gången eftersom antisemitiska skrifter inte fick lånas ut. Christiaan Vos hänvisade till en artikel i tidskriften Human Etik nr 88 från 1993, som Christiaan Vos skrivit med stöd av en av de begärda skrifterna, för att Jan Larsson skulle förstå att Christiaan Vos inte var nynazist eller antisemit. Några dagar senare erhöll Christiaan Vos besked om att han fick läsa de begärda skrifterna ur Luthers samlade verk.

Till anmälan fogades visst skriftligt material, bl.a. en skrivelse den 9 augusti 1996 i vilken bibliotekschefen Staffan Rune och bibliotekarie Jan Larsson anförde att bibliotekets principiella avståndstagande från att låna in de begärda böckerna "kan synas stå i strid med yttrandefriheten och bibliotekens fria förmedling av medier, men ibland måste tyvärr begränsningar göras för att förhindra missbruk av dessa friheter. – Då Ni genom hänvisning till Er tidigare artikel om Luthers antisemitism /---/ kunde visa på ett seriöst syfte för Er låneansökan, undersöktes möjligheten att låna in de båda begärda Lutherskrifterna /---/". Av skrivelsen framgick också att någon översättning till svenska av dessa emellertid inte fanns att tillgå, men eftersom biblioteket i sina äldre boksamlingar ägde Luthers samlade verk på tyska, togs aktuellt band fram för Christiaan Vos räkning.

Utredning

Anmälan remitterades till Styrelsen för proAros i Västerås kommun, som är ansvarig för biblioteksverksamheten inom kommunen. Styrelsen för proAros hade uppdragit åt bibliotekschefen Staffan Rune att till JO översända följande remissvar.

Remissvar angående lånepolicy vid Västerås stadsbibliotek

1998/99:JO1

Christiaan Vos har i sin anmälan till Riksdagens ombudsman (JO) begärt en granskning av den lånepolicy som tillämpas vid Västerås stadsbibliotek. Vos anser att stadsbiblioteket begränsar den enskilde låntagarens möjligheter att låna vissa böcker vilka av biblioteket bedöms vara för kontroversiella eller för känsliga och därför inte tillhandahålls genom bibliotekets försorg. Vidare antar Vos att åsiktskontroll av låntagare förekommer vid biblioteket.

Låne- och förvärvspolicy

Västerås stadsbibliotek har i likhet med många andra folkbibliotek ett övergripande målsättningsprogram för verksamheten (bilaga 1). Målsättningsprogrammet, vilket antogs av biblioteksstyrelsen 1987, anger riktlinjer och policies för bibliotekets verksamhet och service för låntagare och andra besökare. I programmet anges vilka typer av böcker och andra medier som ska tillhandahållas. Där fastslås bland annat att:

- Biblioteket ska ha ett brett urval av böcker, tidskrifter, tidningar, noter, musik- och talfonogram (talböcker, taltidning, kassetböcker), videogram, bilder, kartor och databaser.
- Bibliotekets mediebestånd ska spegla olika uppfattningar i moraliska, politiska och religiösa frågor.
- Biblioteket tar avstånd från de medier som spekulerar i våld, propagerar för köns- och rasdiskriminering eller för förföljelse av oliktankande.
- Kravet på god litterär kvalitet är av stor betydelse vid inköp av böcker och talfonogram.

Innebörden i dessa formuleringar (Målsättningsprogram, Västerås stads- och länsbibliotek, sid. 2) visar att biblioteket har till uppgift att tillhandahålla ett mångsidigt urval av böcker och andra medier. Vidare ska många uppfattningar i skiftande frågor få utrymme och märkas i bibliotekets mediebestånd. Det noteras också att biblioteket tar avstånd från vissa typer av medier dvs de som spekulerar i våld, rasism eller könsdiskriminering. Dessutom ska kvalitetsaspekten alltid övervägas vid inköp eller förmedling av medier.

Den slutsats man kan dra, med utgångspunkt från målsättningsprogrammet och stadsbibliotekets skyldighet att följa detsamma, är att det inte är självklart att Västerås stadsbibliotek ska köpa in, tillhandahålla eller låna ut alla medier som finns att tillgå. Det finns vissa angivna begränsningar som fastställts av ansvarig kommunal instans. Som exempel kan nämnas att stadsbiblioteket inte förmedlar pornografi eller enklare massmarknadslitteratur av underhållningskaraktär. Det är denna principiella fråga Vos önskar få prövad av JO. Ska ett folkbibliotek som Västerås stadsbibliotek urskillningslöst tillhandahålla alla tillgängliga medier? Vårt svar är att det inte ingår i stadsbibliotekets skyldigheter att förmedla alla tillgängliga medier utan hänsyn ska tas till innehåll och kvalitet. Enligt vår bedömning är kommunen suverän att fastställa de lokala kulturpolitiska målen och ange hur de ska tillämpas.

Fjärrlån

1998/99:JO1

Fjärrlån är en service till låntagarna och den kompletterar de enskilda bibliotekens bok- och mediesamlingar. Den innebär i korthet att ett bibliotek, för en låntagares räkning, kan beställa in en önskad bok från ett annat bibliotek där boken finns. Fjärrlån förmedlas vid samtliga svenska folkbibliotek. Vad är det som styr och reglerar denna verksamhet? I första hand är det de enskilda bibliotekens inköps- och mediepolicy som behandlats i föregående stycke. I andra hand är det de överenskommelser och regler som har fastställts av de organ på nationell nivå som hanterar biblioteksfrågor. Dessa regler och riktlinjer finns angivna i skriften *Fjärrlån* (bilaga 2), utgiven av Sveriges Allmänna Biblioteksförning och Forskningsbiblioteksrådet. Den är rättesnöre och där regleras den praxis som ska gälla mellan de bibliotek som deltar i förmedlingen av fjärrlån. Här understryks syftet med fjärrlån som ett komplement till bibliotekens bok- och mediesamlingar och som en service för att underlätta forskning och studier. Här poängteras också att stor generositet ska råda vid förmedling av fjärrlån till enskilda personer. För Västerås stadsbiblioteks vidkommande kan vi bara konstatera att vi följer dessa anvisningar. Vi tillämpar också samma restriktioner som de som anförs i skriften *Fjärrlån*, § 4. Några av dessa restriktioner återfinns i stadsbibliotekets broschyr om fjärrlån (bilaga 3). Stadsbiblioteket lånar inte in "böcker som biblioteket redan äger, men som är utlånade, böcker som vi avböjt att köpa och böcker av underhållningskaraktär. Restriktioner gäller även kurslitteratur på A-nivå och databöcker av enklare handledningskaraktär samt hela tidsskriftsårgångar." En slutsats man kan dra är att Västerås stadsbiblioteket liksom andra bibliotek i Sverige inte förmedlar alla tillgängliga böcker eller andra medier. Vissa restriktioner finns för fjärrlån dels av praktiska skäl dels av hänsyn till den lokala mediepolicyen.

Stadsbiblioteket och Martin Luthers antijudiska skrifter

Christiaan Vos begärde i somras att få låna in en av Martin Luthers antijudiska skrifter som ett fjärrlån eftersom stadsbiblioteket inte har skriften i sina samlingar. Skriften "Om judarna och deras lögn" lånades in från ett annat bibliotek för Vos räkning.

/---/

Vid ett senare tillfälle denna sommar begärde Vos fjärrlån av ytterligare två skrifter av Martin Luther. Vos fick intrycket att stadsbiblioteket ej ville låna in skrifterna till honom. Personalen på stadsbiblioteket sägs ha efterfrågat syftet och hävdade att dylika skrifter normalt inte förmedlas då de kunde anses vara antijudiska eller rasistiska. Vad som sas vid detta tillfälle kan med säkerhet inte fastställas. Emellertid är innebörden av stadsbibliotekets agerande det väsentliga. Det är korrekt att vi frågade efter syftet då vi är observanta på antijudisk litteratur. Det ska också noteras att stadsbiblioteket noggrant undersökte om dessa två skrifter fanns att tillgå på svenska för låntagarens räkning. Det visade sig att skrifterna ej är översatta till svenska. I vår stiftsamling med äldre litteratur fann vi en utgåva på tyska av Martin Luthers samlade skrifter. Denna tyska utgåva av skrifterna "Om Davids sista ord" och "Om Schem Hamphoras och Kristi släkt" fick Vos låna. Genom stadsbibliotekets försorg har Vos erhållit samtliga skrifter som han har efterfrågat. Stadsbiblioteket har inte vid något tillfälle nekat honom att låna några skrifter. Måhända har vårt agerande varit otydligt vid beställningstillfället eller så har parterna missförstått varandra.

Vi vill framhålla att stadsbiblioteket inte sysslar med åsiktsregistrering av enskilda låntagare vilket Vos vill göra gällande. Det strider mot biblioteksverksamhetens grundläggande idéer och ett demokratiskt förhållningssätt. Vidare vill vi också poängtera att stadsbiblioteket inte samarbetar med någon

organisation för att hindra spridning av informativa fakta. Biblioteken är en av flera garantier för ett fritt meningsutbyte och ett demokratiskt samtal. 1998/99:JO1

Bedömning

I beslut den 9 januari 1998 anförde *JO Lavin* följande.

Före den 1 januari 1997 saknades författningsbestämmelser angående folkbiblioteksverksamheten, fränsett viss reglering angående statsbidrag till folkbiblioteken, senast i förordning 1996:1608. Den 1 januari 1997 trädde en bibliotekslag (1996:1596) i kraft. I bibliotekslagen upptas vissa grundläggande bestämmelser om det allmänna biblioteksväsendet. Några detaljregler om hur biblioteksverksamheten i den enskilda kommunen skall vara organiserad och bedrivs har inte föreskrivits.

Det kan finnas anledning att peka på några för ärendet relevanta bestämmelser i bibliotekslagen. I 2 § fastslås att varje kommun skall ha folkbibliotek och i 7 § anges att kommunerna skall svara för bl.a. den verksamheten. På folkbiblioteken skall allmänheten avgiftsfritt få låna litteratur för viss tid (3 §). I 10 § anges att länsbibliotek, lånceutraler, högskolebibliotek, forskningsbibliotek och andra av staten finansierade bibliotek avgiftsfritt skall ställa litteratur ur de egna samlingarna till folkbibliotekens förfogande samt i övrigt samverka med folk- och skolbiblioteken och bistå dem i deras strävan att erbjuda låntagarna en god biblioteksservice.

Vid tidpunkten för den i ärendet aktuella händelsen hade bibliotekslagen inte trätt i kraft, och några andra författningsbestämmelser som reglerade folkbiblioteksverksamheten förelåg inte. Det kan dock konstateras att även efter bibliotekslagens ikraftträdande någon författningsreglering som i detalj styr folkbiblioteksverksamheten inte föreligger. Även i dag saknas regler om skyldighet för ett folkbibliotek att, såvitt nu är av intresse, tillhandahålla ett visst sortiment av litteratur eller att förmedla fjärrlån.

JO:s tillsyn avser i första hand en kontroll av att de som utövar offentlig verksamhet efterlever lagar och andra författningar samt i övrigt fullgör sina åligganden. Vidare skall JO vara återhållsam med att uttala sig i frågor som faller inom området för den kommunala självstyrelsen, till vilket biblioteksverksamheten i stor utsträckning hör.

En viktig uppgift för JO är att tillse att domstolar och förvaltningsmyndigheter i sin verksamhet iakttar regeringsformens bud om saklighet och opartiskhet och att medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter ej träds för när i den offentliga verksamheten (3 § lagen 1986:765 med instruktion för Riksdagens ombudsmän).

Det är i huvudsak mot bakgrund av denna sistnämnda bestämmelse som jag företar min granskning i detta ärende.

I 2 kap. regeringsformen ges bestämmelser om medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter. I 1 § första stycket föreskrivs bl.a. att varje medborgare gentemot det allmänna är tillförsäkrad informationsfrihet, vilken beskrivs som en frihet att inhämta och ta emot upplysningar samt att i övrigt ta del av andras yttranden. Detta stadgande garanterar medborgarnas

handlingsfrihet då det gäller att motta upplysningar, som erbjuds från olika håll. Däremot innefattar det ingen skyldighet för det allmänna att lämna information. Se Gustaf Petrén och Hans Ragnemalm, Sveriges grundlagar och tillhörande författningar med förklaringar (1980) s. 44.

Bestämmelsen om informationsfrihet i 2 kap. 1 § regeringsformen kan, som framgår av det anförda, inte tas till intäkt för uppfattningen att ett folkbibliotek skulle ha skyldighet att tillhandahålla alla sina böcker för allmänheten.

Genom föreskrifter i 2 kap. tryckfrihetsförordningen åläggs varje myndighet att i viss ordning och med vissa restriktioner låta enskilda ta del av myndighetens allmänna handlingar. Tryckta skrifter m.m. som ingår i bibliotek anses emellertid inte utgöra allmänna handlingar (11 § första stycket 3). Inte heller på denna grund kan en person alltså hävda någon rätt att få ta del av vilken som helst av ett allmänt biblioteks böcker.

Genom 1 kap. 9 § regeringsformen åläggs bl.a. förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen att i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen och att iaktta saklighet och opartiskhet. Detta stadgande uppställer krav på objektivitet, opartiskhet och lika behandling av medborgarna vid tillämpningen av lagar, förordningar och andra rättsliga normer. I 2 kap. 2 § kommunallagen (1991:900) föreskrivs vidare att kommuner och landsting skall behandla sina medlemmar lika, om det inte finns sakliga skäl för något annat.

Enligt min mening är principerna om objektivitet och likabehandling tillämpliga i den situationen att ett folkbibliotek eller annat allmänt bibliotek tar ställning till en begäran från en enskild om att få ta del av en skrift som ingår i bibliotekets bokbestånd eller begär att få ett fjärrlån förmedlat. Det skulle därvid kunna godtas att man upprätthåller en princip som innebär att viss litteratur inte tillhandahålls barn eller ungdomar. Likaså skulle kunna godtas att vissa böcker över huvud taget inte tillhandahålls allmänheten ur bibliotekets eget bestånd eller genom förmedling av fjärrlån eller att fjärrlån endast förmedlas till forskare. På samma sätt är det självfallet helt godtagbart att ett bibliotek inte köper in viss litteratur. Däremot finner jag det inte acceptabelt att man gör åtskillnad mellan vuxna låntagare på så sätt att viss i och för sig tillgänglig litteratur tillhandahålls endast dem som kan visa att de har "rätt" åsikter eller besitter tillräckliga kunskaper i ett visst ämne. Inte heller anser jag att det kan godtas att en sådan åtskillnad läggs till grund för ett beslut om biblioteket skall söka förmedla ett fjärrlån eller inte.

/- - -/

I remissvaret medger bibliotekschefen att personalen frågade Christiaan Vos om hans syfte, då han önskade låna två böcker av Martin Luther. Orsaken skulle vara att man på biblioteket är "observant på antijudisk litteratur". Vad detta i praktiken skulle innebära redovisas emellertid inte. I remissvaret anges endast att stadsbiblioteket inte vid något tillfälle nekat Christiaan Vos att låna några böcker. Det anföras att bibliotekets agerande kanske varit "otydligt" eller att parterna missförstått varandra.

I direkt kontrast med remissvaret står innehållet i det brev som bibliotekschefen Staffan Rune och bibliotekarien Jan Larsson undertecknat

den 9 augusti 1996. I detta sades att bibliotekets målsättningsprogram utgjorde bakgrund till deras agerande och principiella avståndstagande från att generellt låna in de av Christiaan Vos begärda böckerna. Det anfördes att syftet med deras handlande varit att förhindra missbruk av yttrandefriheten och bibliotekens fria förmedling av medier. Sedan Christiaan Vos genom att hänvisa till en tidningsartikel kunnat visa på "ett seriöst syfte" med sin låneansökan, försökte man emellertid arrangera ett fjärlån och lånade sedan ut de begärda skrifterna av Martin Luther på tyska ur sina egna samlingar. 1998/99:JO1

Handlingarna i ärendet visar, som framgått, att biblioteket tillmötesgått Christiaan Vos begäran om ett boklån först sedan personalen förvissat sig om att han hade ett seriöst syfte med sin begäran. Det framstår som uppenbart att detta syfte fastställts med beaktande av Christiaan Vos politiska eller religiösa inställning och att denne, om han i artikeln eller eljest redovisat en enligt personalens mening felaktig uppfattning, inte skulle ha fått sin framställning tillgodosedd. Mot bakgrund av vad som ovan anförts om tillämpningen av principerna om objektivitet och likabehandling på biblioteksverksamhet kan en sådan sortering av dem som önskar låna böcker inte godtas.

Fråga om Arbetsmarknadsstyrelsens och länsarbetsnämndernas rutiner för hantering av inkomna anmälningar om lediga arbeten m.m. uppfyller offentlighetsprincipens krav

(Dnr 2882-1995)

Anmälan

H.G. begärde att JO, med utgångspunkt i offentlighetsprincipen, skulle granska hur arbetsförmedlingar hanterar inkomna anmälningar om lediga arbeten. Som bakgrund anförde hon bl.a. att det under år 1994 anmäldes cirka 352 600 lediga arbeten till arbetsförmedlingarna. Av dessa registrerades 141 400 inte i myndigheternas dataregister förrän efter det att de var tillsatta. Under mellantiden hade det endast funnits en handskriven notering hos den tjänsteman som tagit emot anmälan.

Utredning

AMS inkom efter remiss med följande upplysningar om de rutiner som används inom Arbetsmarknadsverket vad gäller anmälan av lediga platser till arbetsförmedlingen.

Varje år lämnas - som nämns i H.G:s anmälan - ett stort antal platser till landets närmare 400 arbetsförmedlingar.

Arbetsförmedlingen kommer överens med arbetsgivaren hur arbetet med att ta fram erforderligt antal sökande skall bedrivas. På senare år har många arbetsgivare uppgett till förmedlingen att de inte önskar någon publicering av platsen. De vill i stället att arbetsförmedlingen bland kontorets och eller andra kontors sökande skall lämna förslag på ett visst antal arbetssökande. Bland dessa kan sedan arbetsgivaren göra sitt val.

Andra arbetsgivare behöver personal omgående vilket innebär att arbetsförmedlingen under samma dag lämnar ett antal förslag på sökande till arbetsgivaren. Någon publicering av dessa platser sker inte. 1998/99:JO1

Arbetsförmedlingen använder sig av flera sätt för att nå ut med platserna till arbetssökande.

Anslagstavla på kontoret. Främst för platser som kommit in under dagen; ofta återfinns dessa platser samtidigt publicerade via en s.k. platsautomat (se nedan).

Hemsändningsförslag. Uppgift om platsen skrivs ut på papper och skickas till inskrivna sökande som får sina önskemål om arbete matchade mot nyinkomna platser varje natt.

Platsautomat. Självbetjäningsterminal, som finns på flertalet arbetsförmedlingar och uppdateras varje natt.

Platstidning. Den traditionella publiceringsformen för lediga platser - ofta med ansökningstider. Arbetsgivaren önskar i dessa fall få ett stort antal arbetssökande att välja ibland. Sammanlagt 27 platstidningar ges ut varje vecka. De finns att hämta på arbetsförmedlingen och är möjliga att prenumerera på.

Generellt gäller att platsen i fulltext eller i en förkortad version d.v.s. förekomsten av platsen registreras i arbetsförmedlingens ADB-system Af 90. Detta görs av den förmedlare som tagit emot platsen eller genom assisterande personals försorg.

Anmälaren har också anfört synpunkter på tillämpningen av lagen (1976:157) om skyldighet för arbetsgivare att anmäla ledig plats till den offentliga arbetsförmedlingen (vanligen benämnd lagen om allmän platsanmälan).

AMS är övertygad om att efterlevnaden av lagen uppfylls bäst genom att upprätthålla en god service hos arbetsförmedlingen på sätt som nyss nämnts.

AMS följer emellertid kontinuerligt upp arbetsmarknaden vad gäller lediga platser genom undersökningar av olika slag. AMS har dock inte under senare tid haft anledning att till åklagare anmäla något fall för prövning enligt 6 § i lagen om allmän platsanmälan.

Vid inspektion av Länsarbetsnämndens i Gävleborgs län arbetsförmedlingskontor i Gävle den 28 september 1995 lät JO Stina Wahlström anteckna följande i protokollet.

3.4 Registrering av platsanmälningar

Anmälningar om lediga platser som kommer in till kontoret i skriftlig form registreras i AF90 och sätts härefter in i en pärm på kontoret. Anmälningar som kommer in muntligen registreras i AF90, men dokumenteras inte i annan form. Den arbetsförmedlare som registrerar anmälningen bestämmer om anmälningen skall vara tillgänglig för andra än förmedlaren själv. Om förmedlaren gör anmälningen allmänt tillgänglig kommer den att bli sökbar vid platsautomaterna. Dessa uppdateras två gånger per vecka.

JO anförde följande till protokollet.

För närvarande pågår en utredning (JO:s dnr 2882-1995) rörande rutiner inom arbetsmarknadsverket för hantering av anmälningar om lediga arbeten och om dessa rutiner tillgodoser offentlighetsprincipens krav. Jag finner av denna anledning inte skäl att här uttala mig i saken. En kopia av JO:s beslut i ärendet 2882-1995 kommer dock att tillställas myndigheten för kännedom.

Med utgångspunkt i de av AMS lämnade, här ovan återgivna, upplysningarna och med beaktande av vad som antecknats i inspektionsprotokollet beslöt JO Stina Wahlström att genom remiss inhämta AMS yttrande i frågan om rutinerna för hantering av anmälningar om lediga arbeten tillgodoser offentlighetsprincipens krav.

AMS (generaldirektören Göte Bernhardsson) yttrade följande.

Vad länsarbetsnämnden i Gävleborgs län har uppgett om hanteringen av sina anmälningar stämmer enligt AMS bedömning väl överens med de rutiner som tillhandahålls i verkets datasystem för stöd vid registrering av anmälningar av lediga arbeten och som AMS förutsätter används av arbetsförmedlingarna.

Hanteringen måste enligt AMS bedömning anses uppfylla offentlighetsprincipens krav.

En anmälan om ledig plats kan således ges in till arbetsförmedlingen i såväl skriftlig som muntlig form.

Anmälan är därför att anse som en allmän handling som har kommit in till respektive - enligt förvaltningslagens regler om dokumentationsskyldighet - upprättats hos arbetsförmedlingen, d.v.s myndigheten länsarbetsnämnden.

Sekretess gäller inte för dessa allmänna handlingar (ADB-upptagningar). Av 15 kap. 1 § sekretesslagen (1980:100) framgår att i dessa fall får registrering (d.v.s av typ diarieföring) underlåtas om handlingarna hålls så ordnade att det utan svårighet kan fastställas om handling har kommit in eller upprättats. Det registreringsystem som används hos arbetsförmedlingen och den platsdatabas som finns, uppfyller enligt AMS mening mer än väl kravet på att arbetsförmedlingen och allmänheten utan svårighet skall kunna fastställa om en anmälan om ledig plats har kommit in eller upprättats.

Arbetsförmedlingens hantering av anmälningar om lediga arbeten uppfyller därför också kraven i 2 kap 12 § tryckfrihetsförordningen (1949:105) att en allmän handling på begäran - genast eller så snart det är möjligt - på stället utan avgift kan tillhandahållas den, som önskar taga del därav på det sätt tryckfrihetsförordningen stadgar.

AMS vill också stryka under att arbetsförmedlingen på sätt som framgår av 15 kap. 10 § sekretesslagen på begäran har möjlighet att bereda enskild tillfälle att med assistans av en tjänsteman använda terminal alternativt själv utnyttja en s.k. platsautomat för att ta del av de här aktuella upptagningarna. I platsautomaten återfinns dock inte de platser som en arbetsgivare begär skall bli presenterad som reducerad order.

AMS ha gett ut en handledning för användare inom verket av det ADB-system (AF90:2) i vilket anmälningar om lediga arbeten registreras och behandlas. Kopia av avsnittet "Inskrivning och ändring - order" bifogas här.

(Inte medtagen här.)

AMS är också beredd att för Justitieombudsmannen på lämplig plats och tid visa hur systemet används på ett arbetsförmedlingskontor.

H.G. kommenterade remissvaret.

JO Lavin iakttog vid ett informationsbesök vid Arbetsförmedlingen i Solna och vid AMS den 6 maj 1997 hur här berörda system tillämpades i praktiken. Han tog också del av AMS syn på uppföljningen av lagen om allmän platsanmälan.

Bedömning

JO Lavin anförde i beslut den 18 augusti 1997 följande.

Inledning

1998/99:JO1

H.G. har i sin anmälan begärt att JO:s granskning av de frågor hon tar upp skall ske med utgångspunkt i offentlighetsprincipen. Remissen till AMS har också avsett frågan om rutinerna för hantering av anmälningar om lediga arbeten tillgodoser offentlighetsprincipens krav. Jag begränsar därför min bedömning i ärendet till att avse det i remissen angivna spörsmålet. Således låter jag min granskning inte omfatta frågor om t.ex. effektivitet i arbetsförmedlingen eller det rättvisa eller orättvisa i att inte alla lediga platser genom aktiva publiceringsåtgärder från arbetsförmedlingarnas sida når alla arbets-sökande.

Det som framkommit i detta ärende ger mig inte anledning att, inom ramen för JO:s huvudsakligen formella granskning, göra något uttalande i frågan om AMS uppföljning av lagen om allmän platsanmälan.

Offentlighetsprincipen

Med "offentlighetsprincipen" förstås i allmänhet det regelsystem i främst 2 kap. tryckfrihetsförordningen och 15 kap. sekretesslagen som är avsett att säkra allmänhetens insyn i myndigheternas handlingar. Insynsrätten i denna mening angår myndigheternas allmänna handlingar.

I 2 kap. 3 § tryckfrihetsförordningen anges att en handling är allmän, om den förvaras hos myndighet och enligt 6 eller 7 § är att anse som inkommen till eller upprättad hos myndighet. En handling anses enligt 6 § vara inkommen till myndighet, när den har anlänt till myndigheten eller kommit behörig befattningshavare till handa. En handling anses enligt 7 § vara upprättad hos myndighet, när den har expedierats. En handling som inte har expedierats anses upprättad när det ärende till vilket den hänför sig har slutbehandlats hos myndigheten. Om handlingen inte hänför sig till något visst ärende, anses den upprättad när den har justerats av myndigheten eller på annat sätt färdigställts.

Enskilda har enligt 2 kap. 12 och 13 §§ tryckfrihetsförordningen rätt att utan dröjsmål få del av allmänna och offentliga handlingar hos myndigheterna, antingen genom att direkt ta del av dem vid besök hos myndigheten i fråga eller genom att, eventuellt mot avgift, erhålla kopia av handling.

Bl.a. för att i praktiken säkerställa allmänhetens insynsrätt har i 15 kap. 1 och 2 §§ sekretesslagen intagits regler om registrering av allmänna handlingar hos myndigheterna. Enligt huvudregeln i 1 § skall en allmän handling som har kommit in till eller upprättats hos en myndighet registreras utan dröjsmål, om det inte är uppenbart att den är av ringa betydelse för myndighetens verksamhet.

Enligt 2 § skall det av registret framgå datum, då handlingen kom in eller upprättades, diarienummer eller annan beteckning som har åsatts handlingen samt, i allmänhet, från vem handlingen har kommit eller till vem den har expedierats och i korthet vad handlingen rör.

Som ett alternativ anvisas i 1 § att registrering av allmänna handlingar, för vilka sekretess inte gäller, får underlätas om handlingarna hålls så ordnade

att det utan svårighet kan fastställas om en handling har kommit in eller upprättats. 1998/99:JO1

Om särskilda skäl föreligger får regeringen föreskriva undantag från registreringskyldigheten. Så har skett beträffande länsarbetsnämnderna när det gäller handlingar i ärenden rörande enskilda arbetsökande (5 § sekretessförordningen, 1980:657). Något undantag beträffande det slags handlingar som är aktuella i ärendet här, alltså platsanmälningar, har emellertid inte medgivits.

Registrering av inkommen handling med platsanmälan

En anmälan om en ledig plats kan inte anses vara av uppenbart ringa betydelse i en arbetsförmedlings verksamhet. Skrifter med platsanmälningar, som kommer in till en arbetsförmedling, omfattas alltså av sekretesslagens krav på registrering eller, i vart fall, en ordnad förvaring. Detta gäller också om skriften kommit in via telefax.

Av regelsystemets uppbyggnad följer att en inkommen, skriftlig platsanmälan ovillkorligen måste registreras om den bedöms omfattad av sekretess. Om platsanmälan inte omfattas av sekretess, har myndigheten visserligen i och för sig rätt att underlåta registrering, men detta förutsätter att platsanmälningarna i stället hålls så ordnade att det utan svårighet kan fastställas om en viss anmälan har inkommit.

Det system med en ordnad handlingsförvaring som är avsett att ersätta en registrering ställer stora krav på förvaringssystemets uppbyggnad och på konsekvens i tillämpningen av systemet. Det skall när som helst utan svårighet kunna fastställas om en handling har kommit in eller upprättats. Systemet skall alltså vara så upplagt, att det med säkerhet kan konstateras om en viss handling finns eller inte finns. Handlingarna skall också utan dröjsmål kunna tillhandahållas enskilda personer, som besöker myndigheten. Dessa skall likaså själva kunna söka rätt på önskade handlingar. Det sist sagda har givetvis samband med förutsättningen att registrering får underlåtas bara i fråga om offentliga handlingar.

Det som har kommit fram i ärendet här och vid mitt besök hos en arbetsförmedling ger intrycket att reglerna om registrering eller ordnad förvaring av inkomna handlingar inte följs fullständigt vad gäller skriftliga platsanmälningar. Om en inkommen anmälan omgående registreras i AF90, torde kravet på registrering av handlingen i allmänhet vara uppfyllt. Jag förutsätter då att det i AF90 intas sådana uppgifter om handlingen att föreskrifterna i 15 kap. 2 § sekretesslagen uppfylls.

I de fall införingen i AF90 kodalas så att endast den platsförmedlare som gjort införingen kan läsa den i sin helhet kan det förefalla tveksamt om registreringen verkligen uppfyller offentlighetsprincipens krav. Jag återkommer till den frågan nedan under rubriken "Diariets tillgänglighet".

I de fall då en arbetsgivare begär "reducerad order" registreras över huvud taget inte den inkomna handlingen i AF90 förrän platsen blivit tillsatt. Detta förfarande uppfyller inte sekretesslagens krav på att registrering skall ske utan dröjsmål.

Alternativet till registrering av skriftligen inkomna reducerade order skulle vara att de förvaras på ett sådant sätt att det utan svårighet kan fastställas om en viss order inkommit. Detta krav uppfylls knappast hos arbetsförmedlingarna. Handlingarna förvaras hos de platsförmedlare som handlägger ärendena, och någon samlad överblick torde inte ens myndighetens ledning kunna erhålla. Ännu mindre troligt är det att enskilda, som besöker en arbetsförmedling, skulle kunna beredas tillgång till handlingarna.

1998/99:JO1

Till det sagda kommer att systemet med en ordnad handlingsförvaring kan ersätta en registrering endast beträffande handlingar, för vilka sekretess inte gäller. Vid mitt besök hos en arbetsförmedling uttalades från myndighetens sida den åsikten, att platsanmälningar under vissa förutsättningar kan omfattas av sekretess enligt sekretesslagen. Om så skulle vara fallet måste en dylik anmälning, i enlighet med vad jag ovan anfört, ovillkorligen registreras.

Jag vill här för tydlighetens skull tillägga att den omständigheten, att en arbetsgivare begär "reducerad order" eller annars diskret handläggning, givetvis inte medför att en inkommen platsanmälan blir sekretesskyddad. Den frågan måste självständigt avgöras av myndigheten uteslutande med tillämpning av sekretesslagens regler. Det kan alltså inte godtas att en inkommen handling med en platsanmälan undanhålls enskilda som frågor efter den, därför att arbetsgivaren vill det.

Registrering av en hos arbetsförmedlingen uppsatt platsanmälan

När en anmälan om en ledig plats görs muntligen, t.ex. per telefon, av en arbetsgivare, gör den mottagande platsförmedlaren en anteckning om saken i AF90. För det fall anmälan behandlas som en "reducerad order" och alltså inte skrivs in i AF90 förrän platsen är tillsatt måste det antas att anteckningarna görs på en separat handling. En sådan anteckning torde i allmänhet inte expedieras. Eftersom den tillfört ärendet sakuppgifter blir den att betrakta som en allmän handling då det platsförmedlingsärende som den hänför sig till har slutbehandlats av arbetsförmedlingen. Först då blir handlingen i fråga att anse som upprättad, varefter registrering eller motsvarande måste ske.

Jag finner när det gäller platsförmedlarens noteringar om muntligen gjorda platsanmälningar endast anledning att peka på att dessa faktiskt blir allmänna handlingar då förmedlingsärendet avslutas, och att de därför senast då skall registreras.

Tillgång till diariet

Som jag inledningsvis nämnt är ett bärande syfte med kravet på registrering av myndigheternas allmänna handlingar att säkra allmänhetens insyn i dessa. För att detta syfte skall tillgodoses krävs därför att allmänheten bereds tillgång till myndigheternas register över de allmänna handlingarna. Jag vill tillägga att ett sådant register i sig utgör en allmän handling enligt 2 kap. 7 § tryckfrihetsförordningen.

Arbetsförmedlingarnas register över inkomna platsanmälningar utgörs av AF90, vilket förs med ADB.

AMS har i sitt yttrande anfört att arbetsförmedlingarna på begäran har möjlighet att bereda enskilda tillfälle att med assistans av en tjänsteman använda terminal, alternativt själv utnyttja en s.k. platsautomat, för att ta del av de här aktuella upptagningarna. I den mån den enskilde därvid får möjlighet att söka i AF90 på ett sådant sätt att han kan identifiera de inkomna handlingar med platsanmälningar (även sekretesskyddade) som registrerats där, uppfylls självfallet kravet på att allmänheten skall ha tillgång till myndighetens diarium. Det är dock tvivelaktigt om den enskilde i AF90 kan finna tillräckliga uppgifter för att identifiera sådana handlingar med platsanmälningar som registrerats i kodad form. Om så inte är fallet kan det inte sägas att han fått tillgång till myndighetens diarium i dessa delar.

Till det här sagda kommer givetvis den brist som består i att den enskilde i AF90 inte alls kan spåra "reducerade order" där förmedlingsärendet fortfarande är oavslutat.

Slutord

Jag har i detta ärende granskat arbetsförmedlingarnas handläggning av inkomna platsanmälningar med utgångspunkt i offentlighetsprincipens krav. Jag har därvid uttryckt tveksamhet i frågan om skriftligen inkomna platsanmälningar registreras eller förvaras på ett sådant sätt att sekretesslagens bestämmelser om registrering m.m. av allmänna handlingar uppfylls. Brister i detta avseende medför att enskilda inte bereds tillgång till arbetsförmedlingarnas allmänna handlingar i den utsträckning offentlighetsprincipens tillämpning kräver. Sådana brister är ur en allmän synpunkt inte godtagbara. Jag förutsätter att AMS framdeles ägnar skärpt uppmärksamhet åt problemet och genom informationsinsatser gör länsarbetsnämnderna och arbetsförmedlingarna medvetna om vad jag här anfört.

Med dessa uttalanden är ärendet här avslutat.

Övrigt

1998/99:JO1

Remissvar över betänkandet (SOU 1997:57) I medborgarnas tjänst – En samlad förvaltningspolitik för staten

(Dnr 2393-1997)

ChefsJO Eklundh anförde följande i ett remissvar den 15 oktober 1997.

Förvaltningspolitiken berör ett problemområde av central betydelse i den demokratiska rättsstaten, nämligen förhållandet mellan politik och juridik. Man möter här, å den ena sidan, det på folksuveränitetens princip grundade kravet att de folkvalda organen inom ramen för majoritetsprincipen skall ha frihet att fatta de beslut som de finner lämpliga och, å den andra, den för rättsstaten utmärkande grundsatsen om en rättsordning som på ett rimligt sätt skyddar den enskildes intressen och som utmärks av stabilitet och förutsebarhet. En av de viktigaste uppgifterna för konstitutionen i en demokratisk rättsstat är att åstadkomma en lämplig avvägning mellan dessa delvis motstridiga intressen.

Ett accepterande av rättsstatstanken innebär oundvikligen att man lägger restriktioner på det politiska beslutsfattandet. Spänningen mellan den politiska demokratin och rättsstatsideologin framträder redan i regeringsformens första paragraf, som inledningsvis slår fast folksuveränitetens princip genom att konstatera att all offentlig makt utgår från folket och som avslutas med ett stadgande av innebörd att den offentliga makten får utövas endast under lagarna. Sist i regeringsformens första kapitel finner man sedan en bestämmelse som slår fast de rättsstatliga principerna om likabehandling och förutsebarhet genom att föreskriva 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. Däremot saknas av naturliga skäl en motsvarande regel för den politikskapande verksamhet som bedrivs av riksdagen och regeringen.

De för rättsstatens utmärkande begränsningarna av de politiska organens handlingsfrihet kommer till mera konkret uttryck i regeringsformens andra kapitel om grundläggande fri- och rättigheter. Kännetecknande för dessa regler är dels att de förbehåller riksdagen normgivningskompetensen på vissa för medborgarnas frihet och integritet särskilt viktiga områden, dels att de på dessa områden på olika sätt begränsar också riksdagens handlingsfrihet. Genom reglerna i 11 kap. 14 § regeringsformen om lagprövningsrätten slås sedan fast att också de viktigaste utövarna av den politiska makten, riksdagen och regeringen, är underkastade en rättslig kontroll utövad av icke-politiska organ, nämligen domstolarna och förvaltningsmyndigheterna. Av central betydelse är här den självständighet i den rättstillämpande verksamheten som regeringsformen tillerkänner dessa organ.

Det framgår av betänkandet att kommissionen är medveten om det spänningsförhållande som råder mellan demokrati- och rättsstatsbegreppen. Den utvecklar emellertid inte närmare sin syn på denna centrala problematik. Det är enligt min mening inte möjligt att utforma en genomtänkt förvaltningspolitik utan att man dessförinnan utifrån ett konstitutionellt perspektiv har

tagit ställning i frågan hur demokrati- och rättsstatsidéerna skall vägas mot varandra, varvid en självklar utgångspunkt är att ett demokratiskt styrelseskick måste bygga på rättsstatens grund. Det är först med utgångspunkt i ett sådant ställningstagande som man kan lägga fast vad som mera i detalj bör gälla för myndigheternas och de enskilda befattningshavarnas sätt att fungera i det konstitutionella systemet.

Till följd av att överväganden av detta slag endast i begränsad utsträckning återfinns i kommissionens betänkande har förvaltningspolitikens centrala roll för förverkligandet av principerna bakom vårt statskick inte kommit att framhållas med den tydlighet som frågan förtjänar. Det finns därför en risk för att förslagen i betänkandet kommer att uppfattas endast som en samling praktiska och i och för sig värdefulla råd om hur de politiska organen på bästa sätt skall kunna styra förvaltningen utan att rättssäkerhetsintressena alltför mycket träds för när. Kommissionens arbete har emellertid uppenbarligen inte väglets av en på detta sätt begränsad ambition.

Med utgångspunkt i de intressen som JO har att bevaka i sin tillsyns-verksamhet vill jag särskilt framhålla vikten av att man på det sätt som kommissionen förordar ägnar frågorna om *förvaltningskulturen och tjänstemannarollen* betydligt mera uppmärksamhet än vad som är fallet i dag. Detta är enligt min mening av grundläggande betydelse för att rättsstatsidén skall förverkligas på det sätt som grundlagsstiftaren har tänkt sig. Genom reglerna om normgivningsmakten har denne tillskapat en mekanism för att förvandla politik till juridik genom att tillhandahålla företrädarna för den politiska viljan en beslutsform som kan läggas till grund för rättstillämpning. När ett politiskt beslut har fått formen av lag övergår hanteringen av de berörda frågorna från den politiska sfären med dess arbetsvillkor och särskilda kultur till ett område inom den offentliga verksamheten där man möter – eller i varje fall borde möta – en kultur som präglas av sådana för rättsstaten grundläggande begrepp som legalitet och objektivitet.

Den gamla ämbetsmannaförvaltningen med allt vad den innebar av homogenitet och tradition har gradvis upplösts för att numera kunna betraktas enbart som ett historiskt fenomen. Denna förändring har i huvudsak varit oundviklig och tvingats fram av den samhälleliga och politiska utvecklingen. De rättsstatliga värden som låg i den svunna ordningen har emellertid endast delvis bevarats genom att i modern tappning införlivas med förvaltningen i dess nya gestaltning. Beslut och reformer som under tidens gång har genomförts på skilda områden synes i huvudsak ha varit inriktade på att tillgodose de områdesspecifika effektivitetskraven, medan däremot en mera övergripande syn på förvaltningens roll och organisation i en modern demokratisk rättsstat knappast kan sägas ha styrt utvecklingen i någon högre grad. Det läge i vilket vi befinner oss i dag kan i betydande utsträckning sägas vara ett resultat av tillfälligheternas spel.

Jag kan – för att bara nämna ett inslag i den pågående förändringsprocessen – ansluta mig till kommissionens uppfattning att den relativt nyligen införda mål- och resultatstyrningen av de statliga myndigheterna i alltför liten utsträckning har anpassats till de särskilda förhållanden som råder inom olika verksamhetsgrenar. Det borde framstå som uppenbart för var och en att denna styrmetod inte kan ha annat än begränsad användbarhet

inom sådana i detalj regelstyrda verksamhetsområden som man återfinner inom exempelvis rättsväsendet. I likhet med kommissionen anser jag att vissa typer av mål och resultatkrav liksom alltför högt ställda krav på ekonomisk effektivitet kan äventyra rättssäkerheten när det gäller verksamheten hos rättstillämpande myndigheter. Det har i JO:s verksamhet t.ex. kunnat konstateras att handläggningens kvalitet inom området för den allmänna försäkringen påtagligt har sjunkit under senare år. Det finns all anledning att förmoda att det finns ett samband mellan detta förhållande och de ökade ekonomiska effektivitetskrav som har ställts på försäkringskassorna under samma tid. Jag vill i sammanhanget vidare erinra om att Högsta domstolen och två hovrätter nyligen har ogillat tjänstefelsåtal mot ett antal domare och en åklagare under hänvisning bl.a. till de åtalade befattningshavarnas arbetsbörda.

1998/99:JO1

Kommissionen pekar på den gradvisa minskningen av andelen jurister bland myndigheternas anställda. Denna utveckling, som har sin grund i förändringarna i samhället och därav betingade nya krav på myndighetsorganisationen, framstår i viss utsträckning som motiverad. Man måste emellertid ha klart för sig att den myndighetsutövande verksamhet som bedrivs inom den statliga förvaltningen och som ofta berör den enskildes rättigheter och skyldigheter på ett genomgripande sätt ofta innefattar rättstillämpning av kvalificerat slag. Hänsynen till rättssäkerheten kräver att det i sådan verksamhet finns tillgång till tillräcklig juridisk kompetens. En iakttagelse i JO:s verksamhet är att det alltför ofta brister i detta hänseende.

Det kan finnas anledning att i sammanhanget något beröra följderna av 1971 års förvaltningsrättsreform och den efterföljande utbyggnaden av förvaltningsdomstolarna. Denna process har i betydande grad inneburit en förstärkning av skyddet för den enskildes rättssäkerhet på förvaltningsområdet bl.a. genom tillkomsten av en allmän förfarandelagstiftning, genom att den enskilde har fått tillgång till domstolsprövning av förvaltningsbeslut rörande hans rättigheter och skyldigheter i skilda hänseenden och genom att bl.a. rätten att besluta om administrativa frihetsberövanden i betydande omfattning har överförts till domstol som första instans. En följd av reformen var emellertid att tillgången till kompetent juristpersonal i den regionala statsförvaltningen till följd av förvaltningsdomstolarnas rekryteringsbehov minskade på ett påtagligt sätt. Den regionala förvaltningsorganisationen kom vidare att stå vid sidan av den utbildnings- och karriärväg som numera går via de allmänna förvaltningsdomstolarna. En annan sak är att det på arbetsmarknaden i dag, till följd av besparingarna inom domstolsväsendet, finns ett visst överskott av domstolsutbildade förvaltningsjurister.

Den förhandlingsrättsreform som genomfördes för ungefär 30 år sedan inledde en process som har inneburit att förutsättningarna för den statliga förvaltande verksamheten har förändrats på ett genomgripande sätt. Dessa förändringar har gällt myndigheternas organisation och arbetsformer, de krav som uppifrån ställs på verksamheten, formerna för den politiska styrningen av myndigheterna och de anställdas utbildning, arbetsvillkor och rättsliga ställning i övrigt.

Den gradvisa försvagning av de statsanställdas rättsställning som har utgjort ett inslag i denna utveckling är enligt min mening ägnad att inge vissa

betänkligheter. Som jag redan har nämnt är den självständighet som regeringsformen tillerkänner förvaltningsmyndigheterna i dessas rättstillämpande verksamhet ett viktigt inslag i den svenska rättsstaten. För att denna självständighet skall förverkligas på det sätt som grundlagsstiftaren har avsett krävs uppenbarligen att de befattningshavare på olika nivåer som har anförtrots rätt att besluta på en myndighets vägnar har ett sådant skydd i sin anställning att de i sin rättstillämpande verksamhet kan stå emot påtryckningar från överordnade och företrädare för den politiska makten. Av detta skäl föreskrivs i 11 kap. 10 § regeringsformen att grundläggande bestämmelser om statstjänstemännens rättsställning i andra hänseenden än som direkt regleras i regeringsformen skall meddelas i lag.

Utvecklingen på det tjänstemannarättsliga området har emellertid inneburit att det statliga anställningsförhållandet successivt har närmats till vad som gäller inom privat verksamhet. De statstjänstemän som regeringsformen talar om har förvandlats till anställda. Det starka anställningsskydd som följer av reglerna om fullmaktsanställning synes vara tänkt att i framtiden gälla endast för ordinarie domare och för ett fåtal andra befattningshavare inom rättsväsendet, nämligen justitiekanslern (JK), riksåklagaren, biträdande riksåklagaren och överåklagarna (jfr prop. 1997/98:1 utgiftsområde 16 s. 109 f.). De statsanställda som inte omfattas av den särskilda regleringen har i princip inte något annat skydd för sin anställning än vad som enligt anställningsskyddslagen gäller inom arbetsmarknaden i allmänhet.

Mot ett statligt arbetsgivarperspektiv i snäv bemärkelse måste emellertid ställas det allmänna medborgarintresset av att den statliga tjänstens integritet bereds ett skydd som står i överensstämmelse med rättsstatsidéns krav. Det finns enligt min uppfattning skäl att överväga att i viss utsträckning återknyta till det traditionella statstjänstemannabegreppet genom att i sådan lag som avses i 11 kap. 10 § regeringsformen – vid sidan av vad som i dag föreskrivs i lagen (1994:260) om offentlig anställning – ta in särskilda regler också om de statliga anställningar utöver de nuvarande fullmaktstjänsterna som innefattar myndighetsutövning. En reglering av detta slag bör – i överensstämmelse med vad som tidigare har gällt generellt på det statliga området – avse sådana frågor som formerna för anställningsförfarandet och förutsättningarna och formerna för beslut om avstängning och skiljande från tjänsten. Man bör i ett sådant sammanhang ägna uppmärksamhet också åt frågan om möjligheterna att utkräva ansvar av den som brister i sin myndighetsutövning.

En förändring av regelsystemet av nu nämnt slag är ägnad att klargöra den statliga anställningens särprägel genom att inskräpa att varje statlig befattningshavare som har anförtrots myndighetsutövning har ett självständigt och utkrävbart ansvar för sina beslut oavsett exempelvis vilka kvantitativa och ekonomiska mål och resultatkrav som kan ha lagts fast för verksamheten i stort. Det är enligt min mening av grundläggande betydelse för allmänhetens förtroende för den offentliga verksamheten att det står helt klart att det förhåller sig på detta sätt.

I likhet med vad Lena Marcusson har uttalat i rapporten (SOU 1996:173) När makten gör fel anser jag att det nuvarande tjänstefelsansvaret tills vidare bör behållas oförändrat. Det kan emellertid konstateras att rättspraxis på detta

område är oklar och motsägelsefull och att förutsebarheten vad gäller frågan om ett visst förfarande utgör straffbart tjänstefel eller ej därför är begränsad. Det finns enligt min uppfattning anledning att nu göra en utvärdering av 1989 års tjänstefelsreform. 1998/99:JO1

Erfarenheterna i JO:s verksamhet har vidare visat att det arbetsrättsliga disciplinansvaret inte är något tillfredsställande redskap i de fall där en statlig befattningshavare har handlat felaktigt i samband med myndighetsutövning. Det är enligt min mening, med hänsyn till vikten av att allmänheten har förtroende för sanktionssystemet, inte lämpligt att sådana frågor primärt hanteras av ett organ som företräder den felandes arbetsgivare och att de i sista hand kan komma att avgöras av Arbetsdomstolen inom ramen för ett dispositivt tvistemål. Jag förordar därför att man närmare utreder möjligheterna att för sådana fall införa ett offentlighetsrättsligt disciplinansvar i enlighet med de tankegångar som redovisas i Lena Marcussons rapport.

För att ett sanktionssystem skall fylla sin funktion att bidra till en hög standard i förvaltningens myndighetsutövning krävs att det kompletteras med en effektiv tillsynsverksamhet. Uppgiften att bedriva en sådan verksamhet kan självfallet inte läggas enbart på de två extraordinära organen JK och JO. Den löpande tillsynen av myndigheternas rättstillämpande verksamhet måste i stället i huvudsak bedrivas inom varje särskild förvaltningsgren. Erfarenheten visar emellertid att man i samband med organisatoriska förändringar inom statsförvaltningen inte alltid i tillräckligt hög grad beaktar tillsynsaspekterna. Som exempel på detta kan nämnas att den senaste omorganisationen av polisväsendet på många håll har medfört ett i det närmaste totalt bortfall av den regionala tillsynen genom länsstyrelserna. Också inom åklagarväsendet har tillsynsfunktionen försvagats genom att Riksåklagaren har överlämnat huvuddelen av sina tillsynsuppgifter till överåklagarna. Förändringar av detta slag, som endast i mycket begränsad omfattning kan kompenseras genom ökade tillsynsinsatser från JK:s och JO:s sida, är självfallet ägnade att på sikt undergräva allmänhetens förtroende för myndigheterna.

Jag vill i sammanhanget också understryka vikten av att det vid sidan av en effektiv tillsyn på det rättsliga området finns en självständig och kompetent organisation för revision av de statliga myndigheterna.

Det kan avslutningsvis konstateras att man i JO:s verksamhet ofta har tillfälle att iaktta att myndigheternas anställda har bristande insikter både om sin allmänna roll i samhället och om vad som gäller för den egna verksamheten. Det rör sig här om en utbildningsfråga av grundläggande betydelse för tilltron till den svenska rättsstaten. Det är enligt min uppfattning i hög grad önskvärt att de anställda inom den statliga förvaltningen vid sidan av en gedigen yrkesutbildning på det egna fackområdet har genomgått någon form av förvaltningsutbildning. En sådan utbildning bör ta sin utgångspunkt i vad som enligt regeringsformens inledande kapitel gäller om den offentliga verksamhetens innehåll och mål samt syfta till att tydliggöra rollen som statsanställd och att, på det sätt som kommissionen förordar, förankra denna roll i ett offentligt etos där ansvaret för den offentliga verksamheten som helhet står i förgrunden.

Jag vill sammanfattningsvis framhålla vikten av att kommissionens arbete läggs till grund för konkreta åtgärder syftande till en förstärkning av förvaltningspolitikens ställning. Enligt min uppfattning utgör dess förslag en god utgångspunkt för sådana åtgärder. 1998/99:JO1

Jag har vid utarbetandet av detta yttrande samrått med justitieombudsmännen Jan Pennlöv och Rune Lavin och med ställföreträdande ombudsmannen Leif Ekberg.

Lag (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän; 1998/99:JO1
utfärdad den 13 november 1986, ändrad senast den 11 juni 1998 genom SFS Bilaga 1
1998:540, som träder i kraft den 1 januari 1999.

Enligt riksdagens beslut föreskrivs följande.

Uppgifter

1 § Riksdagens ombudsmän är enligt 8 kap. 10 § riksdagsordningen fyra, en chefsjustitieombudsman och tre justitieombudsmän. Härutöver kan finnas en eller flera ställföreträdande ombudsmän.

Chefsjustitieombudsmannen och justitieombudsmännen har i den omfattning som anges i 2 § tillsyn över att de som utövar offentlig verksamhet efterlever lagar och andra författningar samt i övrigt fullgör sina åligganden.

2 § Under ombudsmännens tillsyn står

1. statliga och kommunala myndigheter,
2. tjänstemän och andra befattningshavare vid dessa myndigheter,
3. annan som innehar tjänst eller uppdrag, varmed följer myndighetsutövning, såvitt avser denna hans verksamhet,
4. tjänstemän och uppdragstagare i statliga affärsverk, när de för verkens räkning fullgör uppdrag i sådana aktiebolag där staten genom verken utövar ett bestämmande inflytande.

I fråga om befattningshavare vid försvarsmakten omfattar tillsynen dock endast befäl av lägst fänriks grad och dem som innehar motsvarande tjänsteställning.

Ombudsmännens tillsyn omfattar ej

1. riksdagens ledamöter,
2. riksdagens förvaltningsstyrelse, riksdagens valprovsnämnd, riksdagens besvärnämnd eller kammarsekreteraren,
3. riksbanksfullmäktige, riksbankschefen och vice riksbankschefer, utom såvitt avser deltagande i utövning av Riksbankens beslutanderätt enligt lagen (1992:1602) om valuta- och kreditreglering,
4. regeringen eller statsråd,
5. justitiekanslern samt
6. ledamöter av beslutande kommunala församlingar.

Ombudsmännen står ej under tillsyn av varandra. Med befattningshavare förstås i denna lag, om inte annat framgår av sammanhanget, person som står under ombudsmännens tillsyn.

3 § Ombudsmännen skall särskilt tillse att domstolar och förvaltningsmyndigheter i sin verksamhet iakttagit regeringsformens bud om saklighet och opartiskhet och att medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter ej träds för när i den offentliga verksamheten.

Vid tillsyn över kommunala myndigheter skall ombudsman beakta de former i vilka den kommunala självstyrelsen utövas.

4 § Ombudsmännen skall verka för att brister i lagstiftningen avhjälps. Uppkommer under tillsynsverksamheten anledning att väcka fråga om författningsändring eller annan åtgärd från statens sida, får ombudsman göra framställning i ämnet till riksdagen eller regeringen.

Justitieombudsman skall samråda med chefsjustitieombudsmannen innan han gör framställning enligt första stycket.

5 § Ombudsmännens tillsyn bedrivs genom prövning av klagomål från allmänheten samt genom inspektioner och andra undersökningar, som ombudsmännen finner påkallade.

Justitieombudsman skall samråda med chefsjustitieombudsmannen om inspektioner och andra undersökningar, som han avser att genomföra.

1998/99:JO1
Bilaga 1

6 § Ombudsman avgör ärende genom beslut, vari han får uttala sig om huruvida åtgärd av myndighet eller befattningshavare strider mot lag eller annan författning eller annars är felaktig eller olämplig. Ombudsman får även göra sådana uttalanden som avser att främja enhetlig och ändamålsenlig rättstillämpning.

Ombudsman får som särskild åklagare väcka åtal mot befattningshavare som genom att åsidosätta vad som åligger honom i tjänsten eller uppdraget har begått annan brottslig gärning än tryckfrihetsbrott eller yttrandefrihetsbrott. Ger utredningen i ärende ombudsman anledning anta att sådan brottslig gärning begåtts, tillämpas vad som föreskrivs i lag om förundersökning, åtal och åtalsunderlåtelse samt om allmän åklagares befogenheter i övrigt i fråga om brott under allmänt åtal. I mål som har väckts vid tingsrätt bör talan fullföljas till Högsta domstolen endast om synnerliga skäl föranleder det.

Om befattningshavare genom att åsidosätta vad som åligger honom i tjänsten eller uppdraget gjort sig skyldig till fel, som kan beivras genom disciplinärt förfarande, får ombudsman göra anmälan till den som har befogenhet att besluta om disciplinpåföljd. Om den som är legitimerad eller annars behörig att utöva yrke inom hälso- och sjukvården, tandvården eller detaljhandeln med läkemedel eller yrke som veterinär har varit grovt oskicklig vid utövningen av sitt yrke eller på annat sätt visat sig uppenbart olämplig att utöva detta, får ombudsman göra anmälan till den som har befogenhet att besluta om återkallelse av legitimationen eller behörigheten. Motsvarande anmälan får göras i fråga om begränsning av sådan legitimerad yrkesutövares behörighet, om denne har missbrukat sin behörighet på något annat sätt. */Om den som är legitimerad yrkesutövare inom hälso- och sjukvården, tandvården eller detaljhandeln med läkemedel varit oskicklig vid utövning av sitt yrke eller på annat sätt visat sig olämplig att utöva yrket, får ombudsman göra anmälan i fråga om prøvotid till den som har befogenhet att besluta därom./ (Lag 1998:540, som träder i kraft den 1 januari 1999.)*

Anser ombudsman det vara påkallat att befattningshavare avskedas eller avstängs från sin tjänst på grund av brottslig gärning eller grov eller upprepad tjänsteförseelse, får han göra anmälan härom till den som har befogenhet att besluta om sådan åtgärd.

När ombudsman har gjort anmälan i ett sådant ärende som avses i tredje eller fjärde stycket skall han i ärendet få tillfälle att komplettera egen utredning och att yttra sig över utredning som har tillförts ärendet av någon annan samt att närvara, om muntligt förhör hålls. Vad som nu sagts gäller dock inte ärenden om avstängning.

7 § Har myndighet meddelat beslut mot befattningshavare i ärende om tillämpningen av särskilda bestämmelser för tjänstemän i lag eller annan författning om disciplinansvar eller om avskedande eller avstängning från tjänsten på grund av brottslig gärning eller tjänsteförseelse, får ombudsman föra talan vid domstol om ändring i beslutet. Detsamma gäller i fråga om myndighets beslut i ärende om disciplinansvar mot den som tillhör hälso- och sjukvårdspersonalen eller är veterinär, krigsman eller disciplinansvarig enligt lagen (1994:1811) om disciplinansvar inom totalförsvaret, m.m. samt i fråga om myndighets beslut i ärende om */prövotid eller/** sådan behörighetsfråga som avses i 6 § tredje stycket. Närmare bestämmelser om sådan talan meddelas i lag eller annan författning. *(* Lag 1998:540, som träder i kraft den 1 januari 1999.)*

Har befattningshavare enligt vad därom är föreskrivet sökt ändring vid domstol i beslut som avses i första stycket och har beslutet tillkommit efter anmälan av ombudsman, företräder ombudsmannen det allmänna som befattningshavarens motpart i tvisten. Detsamma gäller, om ombudsmannen har sökt ändring i beslutet.

Vad i lag eller annan författning är föreskrivet om arbetsgivare skall i fråga om tvister som avses i denna paragraf äga motsvarande tillämpning på ombudsman. Bestämmelserna i 4 kap. 7 § och 5 kap. 1 § första stycket lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister skall dock ej tillämpas i fråga om tvist i vilken ombudsman för talan.

8 § Ombudsman bör ej ingripa mot lägre befattningshavare utan självständiga befogenheter, om det inte finns särskilda skäl för ett ingripande.

9 § Om ombudsmans befogenhet att väcka åtal mot ledamot av Högsta domstolen eller Regeringsrätten samt talan om skiljande eller avstängning av sådan ledamot från tjänsten eller skyldighet för ledamot att undergå läkarundersökning föreskrivs i regeringsformen.

10 § Ombudsman är skyldig att väcka och utföra åtal som konstitutionsutskottet enligt 12 kap. 3 § regeringsformen har beslutat mot statsråd samt åtal som riksdagsutskott enligt vad som är föreskrivet har beslutat mot befattningshavare hos riksdagen eller dess organ, dock ej åtal mot ombudsman.

Ombudsman är även skyldig att biträda utskott med förundersökningen mot befattningshavare som nämns i första stycket.

11 § Ombudsmännen skall årligen senast den 15 november 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 styckena och 7 § samt för andra viktigare beslut som ombudsmännen har meddelat. Berättelsen skall även uppta en översikt över verksamheten i övrigt.

Organisation

12 § Enligt 8 kap. 10 § riksdagsordningen är chefsjustitieombudsmannen administrativ chef och bestämmer inriktningen i stort av verksamheten. Han skall i arbetsordning meddela bestämmelser om organisationen av verksamheten och fördelningen av ärendena mellan ombudsmännen.

13 § För verksamheten skall finnas en expedition (ombudsmannaexpeditionen). Vid denna är anställda en kanslichef samt byråchefer och övriga tjänstemän enligt personalförteckning. I mån av behov och tillgång på medel får chefsjustitieombudsmannen anlita annan personal samt experter och sakkunniga. Chefsjustitieombudsmannen bestämmer om personalens tjänstgöring.

Kanslichefen skall under chefsjustitieombudsmannen leda arbetet inom ombudsmannaexpeditionen och i övrigt lämna ombudsmännen erforderligt biträde.

14 § För arbetet inom ombudsmannaexpeditionen meddelar chefsjustitieombudsmannen de råd och anvisningar som behövs utöver denna instruktion och vad som föreskrivs i arbetsordningen.

Chefsjustitieombudsmannen skall samråda med konstitutionsutskottet i organisationsfrågor av större vikt.

Innan justitieombudsman påkallar samråd med konstitutionsutskottet skall han ha samrått med chefsjustitieombudsmannen.

15 § Chefsjustitieombudsmannen får oberoende av vad som följer av arbetsordning genom särskilt beslut föreskriva att visst ärende eller grupp av ärenden skall hänskjutas till honom eller någon av de andra ombudsmännen.

Chefsjustitieombudsmannen får vidare i arbetsordning eller genom särskilt beslut bemyndiga tjänsteman vid ombudsmannaexpeditionen att vidtaga åtgärd för ärendes beredande, tjänsteman att verkställa inspektion, dock utan rätt att därvid framställa anmärkning eller göra annat uttalande på

ombudsmans vägnar, samt kanslichef att besluta i administrativa frågor, dock ej om anställande av byråchef. 1998/99:JO1
Bilaga 1

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 skall verkställa de utredningsåtgärder som fordras för prövning av klagomål och andra ärenden.

När ombudsman enligt regeringsformens föreskrifter begär upplysningar och yttranden i andra ärenden än dem där han har beslutat att inleda förundersökning, får han förelägga vite om högst 10 000 kronor. Ombudsman får utdöma försuttet vite.

Kan det misstänkas att befattningshavare som omfattas av bestämmelserna om disciplinansvar i lagen (1994:260) om offentlig anställning har gjort sig skyldig till tjänsteförseelse, för vilken disciplinpåföljd bör åläggas, och kan det befaras att en skriftlig underrättelse enligt 17 § nämnda lag inte kan tillställas honom inom två år efter förseelsen, får ombudsman utfärda

motsvarande underrättelse. Vad som nu har sagts gäller även för den som omfattas av bestämmelser om disciplinansvar och om motsvarande underrättelse i någon annan författning.

När ombudsman är närvarande vid domstols eller myndighets överläggningar har han ej rätt att yttra sin mening.

22 § Ombudsman får uppdra åt annan att leda förundersökning som han har beslutat och att väcka och utföra åtal som han har beslutat, om inte åtgärden avser ledamot av Högsta domstolen eller Regeringsrätten.

Beslut att överklaga dom eller beslut till högre rätt får inte fattas av annan än ombudsman.

I fall som avses i 7 § får ombudsman förordna tjänsteman vid ombudsmannaexpeditionen att föra talan på ombudsmannens vägnar.

I ärende som avses i 6 § tredje eller fjärde stycket får ombudsman bemyndiga tjänsteman vid ombudsmannaexpeditionen att vidta behövliga handläggningsåtgärder.

23 § Ärende avgörs efter föredragning, som ankommer på tjänsteman vid ombudsmannaexpeditionen eller särskilt utsedd föredragande. Beslut att avvisa ärende eller 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 ej särskild anledning föranleder till annat. Skall avgift utgå skall den bestämmas med ledning av de regler som gäller för statliga myndigheter i allmänhet.

Avgiftsbeslut får ej överklagas.

28 § Chefsjustitieombudsmannen tillsätter tjänster vid ombudsmannaexpeditionen och antar personal i övrigt, i den mån han inte enligt 15 § överlåter dessa uppgifter på kanslichefen.

29 § Om överklagande av beslut som gäller tjänstetillsättning eller eljest rör tjänsteman vid expeditionen, föreskrivs i lagen (1989:186) om överklagande av administrativa beslut av Riksdagens förvaltningskontor och myndigheter.

1998/99:JO1
Bilaga 1

Arbetsordning för riksdagens ombudsmannaexpedition

1998/99:JO1

Fastställd den 19 mars 1993 att gälla tills vidare; med ändringar t.o.m. den 30 juni 1998.

Bilaga 2

1 §

Justitieombudsmännens tillsyn är uppdelad i fyra ansvarsområden. Vad varje ansvarsområde omfattar framgår av *bilaga* till denna arbetsordning.

Ombudsmännen har följande ansvarsområden:

ChefsJO Claes Eklundh	Ansvarsområde 1
JO Jan Pennlöv	Ansvarsområde 2
JO Kerstin André	Ansvarsområde 3
JO Rune Lavin	Ansvarsområde 4

Ombudsmännen tar inom sina respektive ansvarsområden de initiativ som de finner påkallade. Justitieombudsmännen skall samråda med chefsjustitieombudsmannen i fråga om inspektioner och andra undersökningar som de avser att genomföra. Ombudsmännen samråder även i övrigt i den utsträckning som befinns erforderlig.

2 §

Ett ärende som berör mer än ett ansvarsområde handläggs av den ombudsman till vars ansvarsområde ärendet huvudsakligen hör. I tveksamma fall bestämmer chefsjustitieombudsmannen vem som skall handlägga ärendet. Har ärenden som tillhör olika ansvarsområden nära samband med varandra, bestämmer chefsjustitieombudsmannen vem som skall handlägga ärendena. Om en justitieombudsman på grund av jäv eller av annan anledning inte kan handlägga ett ärende som hör till hans eller hennes ansvarsområde, bestämmer chefsjustitieombudsmannen vem som skall överta ärendet.

Om befogenhet för chefsjustitieombudsmannen att bestämma att ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden skall hänskjutas till honom eller någon annan justitieombudsman oberoende av fastställda ansvarsområden föreskrivs i 15 § första stycket lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän (instruktionen).

3 §

När chefsjustitieombudsmannen är förhindrad att utöva sin tjänst på grund av sjukdom, semester eller någon annan omständighet inträder i hans ställe den justitieombudsman som anges i 16 § första stycket instruktionen. Vid ledighet för en ombudsman förestås dennes ansvarsområde av chefsjustitieombudsmannen eller den ombudsman som chefsjustitieombudsmannen utser.

4 §

För beredning av klagovärenden samt lagstiftningsremisser biträds ombudsmännen av en kanslichef, byråchefer, avdelningsdirektörer, områdesansvariga föredragande samt föredragande med tidsbegränsad an-

ställning. För byråcheferna fastställer chefsjustitieombudsmannen sakområden. 1998/99:JO1
Bilaga 2

Hos varje ombudsman finns inrättat ett ärendekansli.

Chefsjustitieombudsmannen biträds också av en administrativ enhet samt annan personal för särskilda uppgifter i den omfattning han bestämmer. I den administrativa enheten ingår personal för biträde med ekonomi- och personaladministrativa ärenden, intendenturfrågor och registrering samt expeditionsassistenter och lokalvårdare.

Inom ombudsmannaexpeditionen finns även ett bibliotek.

Arbetsuppgifterna för personalen inom ärendekanslierna och administrativa enheten samt för biblioteksansvarig tjänsteman framgår av särskilda beskrivningar.

5 §

Kanslichefen utför särskilda utredningar efter beslut av chefsjustitieombudsmannen, bereder ärenden som tilldelas honom och biträder ombudsmännen i övrigt enligt chefsjustitieombudsmannens bestämmande.

Den administrativa enheten är underställd kanslichefen. Denne är vidare data-, arkiv- och utbildningsansvarig samt ansvarig för expeditionens lokaler och inventarier.

Kanslichefen får i de ärenden som handläggs av honom besluta om remisser och annat utredningsförfarande. Han får också på uppdrag av en ombudsman verkställa inspektion, dock utan rätt att vid denna framställa anmärkningar eller göra sådana uttalanden som åsyftas i 6 § första stycket instruktionen.

Kanslichefen får vidare

besluta i samtliga personalfrågor (anställningar, entlediganden etc.) beträffande ombudsmannaexpeditionens personal, dock inte om

1. skiljande från anställning på grund av personliga förhållanden om det inte är fråga om provanställning
2. disciplinansvar
3. åtalsanmälan
4. avstängning eller läkarundersökning
5. anställning och entledigande av byråchefer samt områdesansvariga föredragande

företräda Riksdagens ombudsmän i förhandlingar med personalorganisationerna med tillämpning av samtliga gällande avtal och andra bestämmelser för riksdagen och dess verk

besluta om semester och tjänstledighet för personalen vid ombudsmannaexpeditionen, dock ej för sig själv; ansökningar om tjänstledighet för längre tid än en månad skall dock överlämnas till chefsjustitieombudsmannen för beslut

förordna vikarie för personal som beviljats semester eller tjänstledighet
attester fakturor och utbetalningsorder, bokföringsorder m.m. i det statliga redovisningssystemet
inventera kontantkassa
underteckna tjänstgöringsuppgifter, anställningsbevis och tjänstekort

besluta om utanordningar till extra föredragande och andra uppdragstagare
kvittera ut rekommenderad post till ombudsmannaexpeditionen
ombesörja månads- och årsstatistik.

1998/99:JO1
Bilaga 2

6 §

Byråcheferna skall var och en inom sitt sakområde i samråd med berörda ombudsmän fördela ärendena på föredragande. De får vidare besluta om remisser och annat utredningsförfarande, handlägga frågor rörande efterskrifter i avgjorda ärenden samt på uppdrag av vederbörande ombudsman verkställa inspektion, dock utan rätt att vid denna framställa anmärkningar eller göra sådana uttalanden som åsyftas i 6 § första stycket instruktionen.

Byråcheferna skall – förutom att bereda egna ärenden – se till att ärendena blir handlagda på ett tillfredsställande sätt och med den skyndsamhet som krävs. De har också ansvar för redigeringen av referat och notiser som skall publiceras i JO:s ämbetsberättelse.

Om ett ärende är av större vikt bör det handläggas av en byråchef.

7 §

Föredragandena får i de ärenden de tilldelats inhämta underhandsupplysningar, infordra de handlingar som kan finnas rörande saken samt överlämna handlingar till klaganden för yttrande. De får även, efter särskilt bemyndigande av vederbörande ombudsman, handlägga frågor rörande efterskrifter i avgjorda ärenden. Områdesansvariga föredragande får därutöver efter särskilt bemyndigande av vederbörande justitieombudsman besluta om remisser och annat utredningsförfarande samt på uppdrag av vederbörande justitieombudsman verkställa inspektion, dock utan rätt att vid denna framställa anmärkningar eller göra sådana uttalanden som åsyftas i 6 § första stycket instruktionen.

Vid tilldelningen av ärenden skall hänsyn tas till de olika föredragandenas särskilda kunskaper och erfarenheter. En jämn arbetsfördelning mellan föredragandena skall eftersträvas. I den mån områdesansvarig föredragande finns inom ett sakområde bör denne handlägga ärenden av större vikt inom området.

Varje föredragande skall om möjligt ges tillfälle att handlägga för honom eller henne nya ärendetyper.

8 §

En ombudsmans slutliga beslut skrivs ut i ett exemplar, som skall undertecknas av ombudsmannen och ingå i registraturet.

Utgående expeditioner framställs genom fotokopiering. En expedition skall alltid sändas till klaganden och, i förekommande fall, till myndigheter och tjänstemän som yttrat sig i ärendet eller som beslutet särskilt rör. En fotokopia av beslutet fogas till akten i ärendet.

Utgående expeditioner av beslut som inte avser ärendets avslutande undertecknas av den som fattat beslutet eller av annan på uppdrag av den beslutande.

9 §

1998/99:JO1
Bilaga 2

För bibliotekets ledning finns en biblioteksnämnd, i vilken ingår en ombudsman, kanslichefen och biblioteksansvarig tjänsteman. Den ombudsman som skall ingå i nämnden utses av chefsjustitieombudsmannen.

Biblioteksnämnden beslutar i frågor om förvärv till biblioteket inom ramen för i JO:s internbudget anvisade medel samt har i övrigt överinseende över bibliotekets verksamhet.

10 §

Personalen på registratorsexpeditionen biträder – utöver arbetsuppgifter enligt den särskilda arbetsbeskrivningen – med utlämnande av handlingar till myndigheter, massmedier och allmänhet och lämnar erforderliga upplysningar med ledning av uppgifter ur datoriserade register och databaser, registratur, protokoll samt övriga inom expeditionen tillgängliga handlingar.

11 §

Fråga om utlämnande av allmän handling avgörs på myndighetens vägnar av den justitieombudsman till vars ansvarsområde ärendet hör eller av chefsjustitieombudsmannen.

12 §

Säkerhets- och beredskapsfrågor handläggs under chefsjustitieombudsmannen av en befattningshavare inom ombudsmannaexpeditionen med särskilt uppdrag att vara säkerhetsansvarig.

13 §

Ombudsmännen tar emot besök av allmänheten efter överenskommelse i varje särskilt fall.

14 §

Registratorsexpeditionen hålls öppen för allmänheten måndag–fredag kl. 09.00–12.00 och kl. 13.00–15.00, om inte annat bestämts i särskilt fall.

Ansvarsområde 1

1998/99:JO1

Allmänna domstolar, Arbetsdomstolen, arrendenämnder och hyresnämnder;
Domstolsverket.

Bilaga 2

Allmänna åklagare.

Polisväsendet (dock ej utlänningsärenden).

Ärenden rörande JO:s kompetensområde, skrifter med oklara yrkanden.

Ansvarsområde 2

Försvarsväsendet, vapenfri tjänst och övriga till Försvarsdepartementet hörande ärenden.

Exekutionsväsendet.

Kriminalvården.

Inkomst- och förmögenhetsskatt, mervärdesskatt, skattekontroll, uppbörd.

Punktskatter och prisregleringsavgifter, vägtrafikskatt, hundskatt, arvs- och gåvoskatt, expeditionsavgifter, tullväsendet, Finansinspektionen, folkbokföring (inkl. namnärenden); övriga till Finansdepartementet hörande ärenden som ej tillhör annat ansvarsområde.

Allmän försäkring (sjuk-, pensions-, föräldra- och arbetsskadeförsäkring, inkomstprövade förmåner, barnbidrag, bidragsförskott samt familjebidrag och andra värnpliktsförmåner).

Förmyndarskapsärenden (överförmyndare och överförmyndarnämnder).

Ansvarsområde 3

Tillämpningen av socialtjänstlagen, lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) och lagen om vård av missbrukare i vissa fall (LVM).

Hälso- och sjukvård, tillämpningen av lagen om stöd och service åt vissa funktionshindrade, övrig omsorgsverksamhet; rättsmedicinska undersökningsväsendet, rättspsykiatriska undersökningsväsendet; tandvården, läkemedel.

Övriga till Socialdepartementet hörande ärenden utom ärenden rörande allmän försäkring och övriga socialförsäkringar, hälsoskydd samt serverings-tillstånd.

Utbildningsväsendet och övriga till Utbildningsdepartementet hörande ärenden.

Ansvarsområde 4

Förvaltningsdomstolar.

Rättshjälp, Brottsoffermyndigheten, allmänna advokatbyråer, nådeärenden; övriga till Justitiedepartementet hörande ärenden som ej tillhör annat ansvarsområde.

Arbetsmarknaden, arbetslöshetsförsäkring och övriga till Arbetsmarknadsdepartementet hörande ärenden, dock ej Arbetsdomstolen.

Plan- och byggnadsväsendet, lantmäteri- och kartväsendet.

Icke specialreglerad kommunalförvaltning.

Kommunikationsväsendet (affärsverken, vägar, trafik, körkort) och övriga till Kommunikationsdepartementet hörande ärenden.

Jord- och skogsbruk, jordförvärv, naturvård, miljö- och hälsoskydd, djurskydd, jakt, fiske, rennäring, veterinärväsendet, livsmedelskontroll samt övriga till Jordbruksdepartementet resp. Miljödepartementet hörande ärenden.

Konsumentskydd, marknadsföring, pris- och konkurrensförhållanden inom näringslivet, prisreglering, aktiebolag, handelsbolag, firmaskydd, handelsregister, patent, varumärken, mönster och övriga till Närings- och handelsdepartementet hörande ärenden.

Utlänningsärenden inkl. medborgarskapsfrågor och ärenden rörande invandrades integration.

Räddningstjänst, ordningslagens tillämpning, lotterier och spel, serverings-tillstånd, bilskrotning.

Övriga vid länsstyrelser handlagda ärenden som ej tillhör ansvarsområde 2 eller 3.

Bostadsväsendet (bostadsförsörjning, bostadsbidrag utanför socialförsäkrings-systemets ram).

Övriga till Inrikesdepartementet hörande områden.

Svenska kyrkan, statsbidrag till trossamfund samt övriga till Kulturdepartementet hörande områden.

Utrikesförvaltningen och övriga till Utrikesdepartementet hörande ärenden.

Riksdagsförvaltningen, riksdagens verk, allmänna val.

Övriga ärenden som inte är hänförliga till något av ansvarsområdena 1–3.

Personalärenden, ärenden angående tryckfrihet, yttrandefrihet, offentlighet och sekretess samt remisser från riksdagen och från Regeringskansliet fördelas på de ansvarsområden där de från saklig synpunkt hör hemma.

Personalorganisationen

Riksdagens ombudsmäns kansli

Kanslichefen Kjell Swanström
Byråchefen Sven Börjeson
Byråchefen Kristina Boutz
Byråchefen Jörgen Buhre
Byråchefen Christer Sjöstedt
Byråchefen Lars Clevesköld
Byråchefen Albert Johnson
Byråchefen Carina Hedbom Blomkvist
Byråchefen Owe Hultin
Byråchefen Carl-Gustaf Tryblom
Områdesansvariga föredraganden Lia von Sivers (föredragande t.o.m. 30 september 1997)
Avdelningsdirektören Lars Kinnander
Avdelningsdirektören Rolf Andersson
Avdelningsdirektören Ylva Fryklund

Som föredragande med heltidstjänstgöring har vidare under 1997/98 tjänstgjort: hovrättsassessorn Birgitta Trägårdh (t.o.m. 6 januari 1998), kammaråklagaren Kay Engfeldt (t.o.m. 6 januari 1998), hovrättsassessorn Michaela Dráb, hovrättsassessorn Erik Lindberg (fr.o.m. 18 augusti 1997), kammaråklagaren Gunnar Jonasson (fr.o.m. 7 januari 1998), hovrättsassessorn Helén Törnqvist Norman (fr.o.m. 16 februari 1998), jur. kand. Christer Griper (t.o.m. 31 maj 1998), hovrättsassessorn Karin Jonsson (t.o.m. 14 oktober 1997), jur. kand. Nils-Ove Äng, kammarrättsassessorn Eva Frånlund Althin, kammarrättsassessorn Timo Manninen, hovrättsassessorn Charlotte De Geer (fr.o.m. 13 november 1997), kammarrättsassessorn Annica Lindblom, kammarrättsassessorn Marianne von der Esch, kammarrättsassessorn Cecilia Landelius (t.o.m. 30 september 1997), hovrättsassessorn Anders Bergene, hovrättsassessorn Jakob Hedenmo, hovrättsassessorn Lars Vestergren, hovrättsassessorn Mari Heidenborg (fr.o.m. 15 oktober 1997), hovrättsassessorn Henrik Runeson, kammarrättsassessorn Agneta Lundgren, kammarrättsassessorn Lennart Nilsson, hovrättsassessorn Marianne Trägårdh och jur.kand. Elisabeth Hagelin.

1998/99:JO1

Bilaga 3

SAKREGISTER
till
justitieombudsmännens ämbetsberättelser
1994/95–1998/99

1998/99:JO1
Bilaga 4

Ett alfabetiskt sakregister till JO:s ämbetsberättelser 1967–1975/76 finns fogat som bilaga 3 (s. 557) till ämbetsberättelsen 1975/76 och har även tryckts separat. I ingressen till detta register har lämnats upplysningar om register till tidigare ämbetsberättelser.

Ett alfabetiskt sakregister till JO:s ämbetsberättelser 1976/77–1988/89 finns fogat som bilaga 4 (s. 437) till ämbetsberättelsen 1988/89.

Ett alfabetiskt sakregister till JO:s ämbetsberättelser 1989/90–1993/94 finns fogat som bilaga 4 (s. 534) till ämbetsberättelsen 1993/94.

Allmänna handlingar

Fråga om handling är allmän eller ej

- fråga om brev till en befattningshavare vid en myndighet varit att anse som privatbrev 94/95:234
- fråga om brev till en befattningshavare vid en myndighet utgjort allmän handling 94/95:240
- fråga om videofilm som personal tagit med egen utrustning och som avsåg tre utvecklingsstördas verksamhet vid en landstingsinstitution utgjorde allmän handling. Tillika fråga om det på grund av sekretess förelagat hinder mot att ge kopior av filmerna till omsorgstagarna 94/95:511
- rensning och gallring av vissa slags handlingar samt diarieföring eller annan dokumentering av sådana åtgärder hos en länsstyrelse 95/96:491
- fråga om brev till ledamöter i överförmyndarnämnd utgör allmänna handlingar m.m. 96/97:461
- frågor om förhållandet mellan verksamheten inom Riksarkivets enhet för svensk arkivinformation, SVAR, och dels tryckfrihetsförordningens bestämmelser om handlingars offentlighet, dels bestämmelserna i avgiftsförordningen (1992:191) 96/97:484
- försäkringskassas vägran att lämna ut en ej undertecknad handling 98/99:508
- begäran om uppgifter om ledamöter i en socialförsäkringsnämnd 98/99:509

Fråga om utlämnande av allmän handling eller uppgifter därur

- expediering av allmänna handlingar med telefax 94/95:63
- fråga om skyldighet för sjukhus att på begäran av polismyndighet lämna ut uppgifter rörande skada på barn 94/95:516
- fråga om utlämnande av allmän handling vid pastorsexpedition (pastorsämbetets handlingar) 94/95:560

- fråga om utlämnande av allmän handling vid pastorsexpedition (kyrko-kommunala handlingar) 94/95:563
- fråga om Regeringsrättens handläggningstider i mål rörande utlämnande av allmän handling 94/95:566
- fråga om avgiftsdebitering vid utlämnande av allmän handling för släktforskningsändamål 94/95:568
- kritik mot länsbostadsnämnd för dröjsmål med handläggningen av en begäran att få ut allmänna handlingar, vilka det ankom på nämnden att identifiera 94/95:571
- fråga om skyldighet för myndighet med flexibel arbetstid att efter den fasta arbetstidens utgång tillhandahålla allmän handling 94/95:589
- kanslichef vid SPAR nämnden har hänvisat till skattemyndighet i stället för att lämna ut begärda uppgifter 94/95:595
- förvaringsbegreppet (försäkringskassa) 94/95:599
- kritik mot myndighet för dröjsmål med utlämnande av allmänna handlingar. Myndighet får inte låta egna värderingar fördröja utlämnandet även om det sker i sökandens intresse 95/96:440
- chefskronofogdes dröjsmål med utlämnande av allmänna handlingar 95/96:467
- kronofogdemyndighets underlåtenhet att meddela beslut i ärende om utlämnande av allmän handling 95/96:471
- skattemyndighet har inte lämnat ut utskrift av ADB-upptagning 95/96:473
- begäran om kvittens vid utlämnande av allmän handling 95/96:479
- begäran om utlämnande borde ha handlagts vid försäkringskassas centralkontor, där handlingen förvarades 95/96:482
- frågor om dels skyldighet för myndigheter att på begäran av enskild lämna ut allmän handling samt att lämna uppgift ur allmän handling, dels myndigheters skyldighet att ge service åt enskilda och därmed sammanhängande krav på myndigheters tillgänglighet 95/96:495
- kritik mot överförmyndarnämnd för underlåtenhet att meddela beslut med anledning av en begäran om att få ta del av allmänna handlingar 96/97:461
- fråga om utlämnande av allmänna handlingar hos överförmyndare 96/97:466
- fråga om utlämnande av registerbesked samt förteckning över personregister enligt datalagen 96/97:436
- fråga om registrering av begäran om att få ta del av allmänna handlingar, ansvarig myndighet för handling som arkiverats samt utlämnande av vissa av handlingarna för att minska sökandens kostnader 96/97:441
- fråga om överförande med telefax av hemliga handlingar till fel mottagare 96/97:446
- fråga om underlåtenhet att fatta beslut och att återsända handlingar till kammarrätten 96/97:449
- fråga om avgiftsdebitering vid utlämnande av allmänna handlingar från ett kommunalt bolag 96/97:497
- fråga om expediering av allmänna handlingar med A- eller B-post 96/97:495

1998/99:JO1
Bilaga 4

- länsstyrelses uttag av avgift för kopia av en handling tillhörande bilregistret med tillämpning av annan författning (en kungörelse om kommissionärer) än avgiftsförordningen (1992:191) befunnet olagligt 96/97:490
- kritik mot en tingsrätt som vägrat använda telefax vid expediering av allmänna handlingar 97/98:75
- disciplinär bestraffning av byrådirektör vid Socialstyrelsen med anledning av felaktig handläggning av ett ärende rörande utlämnande av allmän handling 97/98:362
- handläggningen av en begäran att få ta del av allmänna handlingar m.m.; fråga bl.a. om Socialstyrelsens stängning av och inskränkning i servicenivån vid det regionala tillsynskontoret i Jönköping under vissa dagar inneburit att styrelsen inte kunnat uppfylla skyndsamhetskraven i tryckfrihetsförordningen 97/98:495
- Stockholms tingsrätts handläggning med anledning av att handlingar, det s.k. Materialet eller scientologibibeln, vilka till sitt innehåll överensstämde med handlingar som omfattades av sekretess i ett pågående mål, gavs in till tingsrätten som en bilaga till en framställning om att få ut handlingar i målet 98/99:485
- föräldrars rätt att få del av en patientjournal rörande sitt tonårsbarn. – Fråga om tillämpningen av 7 kap. 1 § och 14 kap. 4 § andra stycket sekretesslagen 98/99:464
- kritik mot en socialnämnd som debiterat avgift för kopior av handlingar avseende en slutredovisning av förvaltning av privata medel 98/99:220
- initiativärende: kritik mot en socialnämnd för utlämnande av sekretessbelagda handlingar och för ändringar i originalhandlingar 98/99:474
- kritik mot en socialnämnd för att den skickat ett avslagsbeslut beträffande en framställning om att få ta del av allmänna handlingar mot postförskott 98/99:480
- kritik mot en skola för utlämnande av felaktig personuppgift. Vid förfrågan om adressuppgift för en anställd vid skolan, har uppgift rörande annan anställd med samma förnamn men annat efternamn lämnats ut 98/99:501
- dröjsmål med utlämnande av kopia av allmän handling; fråga om räckvidden av en fullmakt för ombud att ta del av handlingar rörande huvudmannen 98/99:483
- allvarlig kritik mot en miljöskydds-nämnd för brister i handläggningen av en begäran om att få ta del av handlingar 98/99:525
- överstrykningar av uppgifter i kopia av behandlingsjournal som lämnats ut till intagen i kriminalvårdsanstalt 98/99:519

1998/99:JO1
Bilaga 4

Fråga om sekretess för allmän handling

- fråga om rätt för ledamot i socialnämnden att ta del av personakter vid nämndens förvaltning 94/95:500
- sekretess enligt 7 kap. 4 § sekretesslagen gäller även för uppgift i anmälan till JO som JO remitterat till socialnämnden för yttrande. På grund av den mer begränsade sekretessen hos JO bör socialnämnden upplysa den som vill ta del av anmälan om möjligheten att begära att utfå uppgiften hos JO 94/95:503

- kritik mot en socialförvaltning angående utlämnande av handlingar 94/95:504
- domstol har uppdragit åt en socialförvaltning att anordna s.k. samarbets-samtal med anledning av en tvist rörande vårdnad om barn. Fråga om i vilken utsträckning socialförvaltningen, på grund av bestämmelsen i 7 kap. 4 § andra stycket sekretesslagen, ägde att till domstolen lämna en re-dogörelse för vad som förekommit vid samtalen 94/95:506
- ifrågasatt brott mot tystnadsplikt (utlämnande av en myndighets beslut till bl.a. journalister) 96/97:469
- fråga om sekretess mellan myndigheter 96/97:438

1998/99:JO1
Bilaga 4

Övriga frågor

- användande av förbehåll enligt 14 kap. 9 eller 10 § sekretesslagen i sam-band med bolagisering av affärsverk m.m. 94/95:574
- kritik mot Arbetsdomstolens ordförande för att en bandupptagning kom-mit att förstöras trots att ett domstolens beslut att inte lämna ut kopia av upptagningen ännu inte hade vunnit laga kraft, m.m. 94/95:583
- till försäkringskassa inkommen handling förstörd 94/95:593
- hanteringen av allmänna handlingar. Fråga om bl.a. förvaringen av origi-nalhandlingar och beteckningen s i diariet beträffande vissa ärenden 95/96:442
- Finansinspektionen har förstört handlingar under pågående prövning av fråga om utlämnande 95/96:476
- fråga om möjligheten för en myndighet att återkräva utlämnade kopior av allmänna handlingar 95/96:510
- krav på konsekvens i fråga om diarieföring 95/96:485
- kritik mot Konsumentverket för att ett beslut att inte lämna ut en handling fattats efter det att handlingen lämnats ut till sökanden 95/96:504
- på fråga av en enskild person uppgav en tjänsteman vid en socialförvalt-ning att avgiften för en kopia av en allmän handling i en socialakt var 50 öre per sida. Fråga om förvaltningen kunde ta ut den rätta avgiften, 3 kr per sida 96/97:434
- fråga om universitet ägt vägra att i enlighet med enskild persons önskemål interndistribuera reklampost. Tillika frågor om universitetet haft rätt att ta ut en avgift vid de tillfällen en sådan intern distribution skett samt om universitetets rätt att återsända handlingar 96/97:144
- myndighet har vid begäran om kopia av en allmän och offentlig handling överlämnat uppgift om sökandens namn till annan myndighet 98/99:499
- handlingar som begärts utlämnade har förstörts innan den som begärt dem utlämnade fått ett formellt avslagsbeslut och därigenom beretts möjlighet till överprövning 98/99:503
- frågor om registrering och utlämnande av allmänna handlingar; bl.a. ut-lämnande av anbud och återsändande av dessa till anbudsgivare. – Några anmälningar mot Nyköpings kommun m.fl. med anknytning till försälj-ningen av Nyköpings Energi AB (NEAB) 98/99:529
- registrering av handlingar 98/99:539

- kritik mot en överförmyndarnämnd för brister i de administrativa rutiner-
na vid registrering m.m. av handlingar 98/99:448
- underlåtenhet att tömma brevlåda, även fråga om ankomststämpling
98/99:505
- försäkringskassas efterfrågande av identitet 98/99:513

1998/99:JO1
Bilaga 4

Anhållande

- beslut om anhållande i utevaro av misstänkt som på grund av allvarlig
skada vistas på sjukhus och om verkställighet av ett sådant beslut
94/95:150
- kritik mot två åklagare som på bristfälliga grunder beslutat om hämtning
till förhör och anhållande av en person misstänkt för sexuellt utnyttjande
av underårig 94/95:344
- en åklagare beslutade att en misstänkt som hämtats till förhör på annan ort
och som vägrade yttra sig skulle transporteras till hemorten för s.k. anhåll-
ningsförhör; åklagaren borde ha tagit ställning till om den misstänkte
skulle anhållas 95/96:107
- beslut att anhålla ungdomar under 18 år för grov stöld och stöld har med
hänsyn till deras ålder och den förväntade påföljden inte ansetts rättsen-
liga 96/97:56

Anhållen

- åklagares möjlighet att meddela restriktioner för gripna och anhållna
97/98:112

Anmälan

- fråga om Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd (HSAN) med tillämpning
av 19 § lagen (1994:954) om disciplinpåföljd m.m. på hälso- och sjukvår-
dens område kunnat ta upp en anmälan från en nära anhörig (son) till ut-
redning oaktat fullmakt från patienten ej förelåg 97/98:356

Antagning

- rutinerna vid en barn- och utbildningsnämnds handläggning av ansök-
ningar om antagning till gymnasieutbildning (gymnasial vuxenutbildning)
i annan kommun; framställning till regeringen med förslag till översyn av
viss reglering i skollagen (1985:1100) 96/97:386

Arbetslöshetsförsäkring

- fråga huruvida en arbetslöshetskassa har varit skyldig att meddela ett
formligt beslut när en medlem ansetts ha utträtt ur kassan till följd av för-
summad avgiftsbetalning 98/99:194

Arbetsmiljölagen

- arbetsmiljölagen och skollagen 96/97:378

Arkivering av handlingar

- fråga om diarieföring och arkivering av handlingar rörande körkortstillstånd m.m. vid en länsstyrelse 95/96:489
- rensning och gallring av vissa slags handlingar samt diarieföring eller annan dokumentering av sådana åtgärder hos en länsstyrelse 95/96:491
- fråga om hantering och arkivering av betygshandlingar i tjänstetillsättningsärenden hos socialförvaltning 97/98:494
- Stockholms tingsrätts handläggning med anledning av att handlingar, det s.k. Materialet eller scientologbibeln, vilka till sitt innehåll överensstämde med handlingar som omfattades av sekretess i ett pågående mål, gavs in till tingsrätten som en bilaga till en framställning om att få ut handlingar i målet 98/99:485

Arrest

- fråga i mål angående ansvar för tjänstefel om det funnits lagligt stöd för vakthavande befäls beslut om frihetsberövande av person som medtagits till förhör 94/95:65
- fråga i mål om ansvar för tjänstefel om det funnits lagligt stöd för polis-mans beslut om omhändertagande enligt 13 § polislagen 94/95:86

Assistans

- handläggningen av ett ärende om personlig assistans enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) 97/98:357

Asylansökan

- kritik mot en polismyndighet som har tagit fingeravtryck på en asylsökande som styrkt sin identitet med en äkta passhandling; även fråga om Statens invandrarverks rätt att med stöd av fullmakter inhämta upplysningar rörande asylsökande 97/98:276

Avgift

- länsstyrelses uttag av avgift för kopia av en handling tillhörande bilregistret med tillämpning av annan författning (en kungörelse om kommissionärer) än avgiftsförordningen (1992:191) befunnet olagligt 96/97:490
- handläggningen av en begäran att få ta del av allmänna handlingar m.m.; fråga bl.a. om Socialstyrelsens stängning av och inskränkning i servicenivån vid det regionala tillsynskontoret i Jönköping under vissa dagar inneburit att styrelsen inte kunnat uppfylla skyndsamhetskraven i tryckfrihetsförordningen 97/98:495
- kritik mot en socialnämnd som debiterat avgift för kopior av handlingar avseende en slutredovisning av förvaltning av privata medel 98/99:220

Avhysning

- underrättelse till tredje man 96/97:122

Avslutande av ärenden

- fråga om myndighets rätt att avsluta ett inlett disciplinärende utan beslut av personalansvarsnämnden 95/96:158
- fråga om hur en länsstyrelse bör förfara när den som genom ett preliminärt beslut beviljats regionalpolitiskt stöd meddelar att han inte har för avsikt att utnyttja det beviljade stödet 96/97:166

1998/99:JO1
Bilaga 4

Avvisning av talan

- kritik mot en tingsrätt som i en brottmålsdom avvisat en skadeståndstalan trots att rätten måste anses ha tillåtit att talan väcktes formlöst 94/95:57

Bandspelare

- inspelning i hemlighet av telefonsamtal till en myndighet 97/98:115

Behovsprincipen

- vid tillsynsmyndighets förrättning med tillämpning av alkohollagens (1994:1738) regler om rätt att få tillträde till lokaler m.m. utesluter krav på hänsyn till den enskilde i allmänhet – om inte denne klart samtyckt – närvaro av utomstående, såsom TV och andra massmedier 97/98:253

Behörighetsförordning

- handläggningen av ett ärende rörande tillsättning av vikariat som chefsöverläkare; fråga om tillämpningen av förordningen (1982:771) om behörighet till vissa tjänster inom hälso- och sjukvården och om tillsättningen av sådana tjänster 97/98:351

Behörighetsvillkor

- skyldigheten för åklagare att överlämna anmälningar om brott i tjänsten av domare till Riksåklagaren 96/97:54

Bemyndigande

- en länsrätt har utan stöd i författning delegerat s.k. rättidsprövning till registrator 94/95:193

Beslag

- förutsättningar att låta ett beslag bestå sedan en förundersökning lagts ned föreligger inte 95/96:103
- kritik mot åklagarens och tingsrättens handläggning av bl.a. ett enskilt anspråk och ett beslag sedan åtalet lagts ned 96/97:44
- när en s.k. mellanrapport tas ur en taxibils taxameter och omhändertas på grund av misstanke om brott skall beslagsprotokoll upprättas 96/97:84
- utformningen av beslut och dom rörande skadestånd, beslag, förvar och kvarstad i ett brottmål; även skyldigheten att yttra sig till JO 97/98:66

Beslut

1998/99:JO1

Bilaga 4

- utredningsansvar, service och skyldighet att meddela beslut vid en förvaltningsmyndighets handläggning av en ansökan om ett tillstånd. (Ärende hos kommunal nämnd om undantag för rörelsehindrade från föreskrifter om förbud att parkera.) 97/98:460
- fråga huruvida en arbetslöshetskassa har varit skyldig att meddela ett formligt beslut när en medlem ansetts ha utträtt ur kassan till följd av försummad avgiftsbetalning 98/99:194
- fråga om en byggnadsnämnds skyldighet att meddela beslut i ett ärende om ingripande enligt 10 kap. plan- och bygglagen (1987:10) 98/99:440
- formlösa ändringar av socialförsäkringsnämnds beslut 98/99:352
- formerna för ändring av socialförsäkringsnämnds beslut 98/99:366

Beslutsunderrättelse

- försäkringskassa har underlåtit att underrätta om ett fattat beslut 94/95:388
- bristande överensstämmelse mellan socialförsäkringsnämnds beslutsprotokoll och utsända beslutsmeddelanden 94/95:392
- utformningen av försäkringskassas beslutsmeddelande 95/96:348
- fråga om utformningen av meddelanden om beslut att meddela körkortstillstånd med krav på förarprov; bl.a. fråga om fullföljdshänvisning 95/96:404
- uttalande angående statlig myndighets skyldighet att skyndsamt expediera beslut 96/97:143
- fråga om Allmänna reklamationsnämnden i samband med att ett ärende avgörs bör informera parterna om möjligheten att inom en viss tid begära omprövning av beslutet, m.m. 96/97:148
- fråga huruvida en arbetslöshetskassa har varit skyldig att meddela ett formligt beslut när en medlem ansetts ha utträtt ur kassan till följd av försummad avgiftsbetalning 98/99:194
- dröjsmål med utsändande av underrättelse om försäkringskassas beslut 98/99:377

Betalningsföreläggande

- angivande av grund 98/99:148
- delgivningsform 98/99:152

Betygshandling

- fråga om hantering och arkivering av betygshandlingar i tjänstetillsättningsärenden hos socialförvaltning 97/98:494

Bevakningsuppgift

- fråga bl.a. om polismyndighet haft stöd i lag för sin åtgärd att till ett vaktbolag överlämna vissa förvaltningsuppgifter 97/98:173

Bevisupptagning

- hämtning av en tilltalad som inte delgetts stämning och bevisupptagning i den tilltalades utevaro när hämtningen misslyckats bör användas med försiktighet 94/95:53

1998/99:JO1

Bilaga 4

Bisyssla

- länskronodirektörs styrelseuppdrag i aktiebolag 94/95:182
- fråga om kanslichefs vid överförmyndarnämnd uppdrag som god man m.m. 96/97:425
- fråga om ledamots eller ersättares i överförmyndarnämnd uppdrag som god man eller förvaltare 96/97:428

Brevkontroll

- fråga om rätten för personal vid särskilda ungdomshem att omhänderta och förstöra försändelser som ankommer till elev 98/99:262

Brottmål

- ansvaret för att kontroll sker av den s.k. kommunliggaren i mål om ansvar för överträdelse av bl.a. lokala trafikföreskrifter är i första hand polisens men åvilar i sista hand rätten 94/95:47

Brottsanmälan

- skyldigheten för åklagare att överlämna anmälningar om brott i tjänsten av domare till Riksåklagaren 96/97:54
- ett på JO:s initiativ upptaget ärende med anledning av att rektor vid en skola i Landskrona kommun polisanmält en sjuårig elev 98/99:432

Bygglov

- kritik mot byggnadsnämnd i fråga om prioritering av bygglovsärenden 94/95:447
- kritik mot byggnadsnämnd angående utformningen av vissa skrivelser till sökanden i ett ärende om bygglov 94/95:453
- en byggnadsnämnd har åsidosatt lag och föranlett anmärkningar om partiskhet vid handläggning som efter osaklig tjänstemannaberedning lett till beslut om bygglov för viss mot gällande detaljplan stridande verksamhet (livsmedelsförsäljning), m.m. 97/98:464

Byggnadsnämnd

- kritik mot byggnadsnämnd angående underlåtenhet att behandla fråga om framställning hos åklagare om tilläggsavgift 94/95:442
- kritik mot byggnadsnämnd i fråga om prioritering av bygglovsärenden 94/95:447
- kritik mot byggnadsnämnd angående utformningen av vissa skrivelser till sökanden i ett ärende om bygglov 94/95:453

- kritik mot byggnadsnämnd angående kommunikeringsskyldigheten i ärenden om förhandsbesked respektive bygglov 95/96:409
- begränsning av myndighets serviceskyldighet med hänsyn till arten av begärd tjänst: en byggnadsinspektör hade, med hänsyn till intressemot-sättningar mellan berörda enskilda vilka kunde bli parter i rättegång, inte bort företa en på byggnadsnämnden icke ankommande – besiktning av ett arbete i en byggnad 96/97:402
- en byggnadsnämnd har åsidosatt lag och föranlett anmärkningar om partiskhet vid handläggning som efter osaklig tjänstemannaberedning lett till beslut om bygglov för viss mot gällande detaljplan stridande verksamhet (livsmedelsförsäljning), m.m. 97/98:464
- fråga om en miljö- och byggnämnds handläggning av dels en ansökan om förlängning av parkeringstillstånd för rörelsehindrad, dels en skrivelse med överklagande 98/99:443
- fråga om en byggnadsnämnds skyldighet att meddela beslut i ett ärende om ingripande enligt 10 kap. plan- och bygglagen (1987:10) 98/99:440
- kritik mot miljö- och hälsoskyddsnämnd och byggnadsnämnd för passivitet i tillsynsärenden m.m. 98/99:392

1998/99:JO1
Bilaga 4

Datalagen

- fråga om utlämnande av registerbesked samt förteckning över personregister enligt datalagen 96/97:436

Delegation

- en länsrätt har utan stöd i författning delegerat s.k. rättidsprövning till registrator 94/95:193
- fråga om tillämpningen av den nya kommunallagens regler om delegering av ärenden 95/96:412
- kritik mot skolledning för brister i handläggningen av ett ärende angående uttagning av elever till undervisning i särskild undervisningsgrupp 96/97:372
- fråga bl.a. om polismyndighet haft stöd i lag för sin åtgärd att till ett vaktbolag överlämna vissa förvaltningsuppgifter 97/98:173
- fråga om dels skyldighet att till nämnd anmäla beslut som fattats med stöd av ”vidaredelegation”, dels utformning av vitesföreläggande 98/99:407

Delgivning

- med person som sitter i sammanträde inom stängda dörrar 94/95:167
- underrättelse enligt 23 kap. 18 § rättegångsbalken, s.k. slutdelgivning; dokumentation och åklagarens kontroll av att underrättelse delgetts den misstänkte 96/97:64
- formerna för tillhandahållande av utredningsmaterialet sedan den misstänkte och hans försvarare fått en muntlig underrättelse enligt 23 kap. 18 § rättegångsbalken i samband med slutförhör 96/97:72
- en polismyndighet har – på uppdrag av en enskild person – genomfört ett

- delgivningsuppdrag med anlitan­de av polisman. Förfarandet strider mot bestämmelsen i 25 § andra stycket delgivningslagen 96/97:98
- handläggningen av ett biståndsärende; fråga om en socialförvaltnings val av adress vid användande av s.k. förenklad delgivning 96/97:295
 - delgivningsform i mål om betalningsföreläggande 98/99:152

1998/99:JO1
Bilaga 4

Demonstration

- laglig grund för polisen att anvisa marschväg för en demonstration för vilken tillstånd inte sökts föreligger inte 96/97:89

Detaljplan

- en byggnadsnämnd har åsidosatt lag och föranlett anmärkningar om partiskhet vid handläggning som efter osaklig tjänstemannaberedning lett till beslut om bygglov för viss mot gällande detaljplan stridande verksamhet (livsmedelsförsäljning), m.m. 97/98:464

Diarieföring

- fråga om diarieföring och arkivering av handlingar rörande körkortstillstånd m.m. vid en länsstyrelse 95/96:489
- krav på konsekvens i fråga om diarieföring 95/96:485
- rensning och gallring av vissa slags handlingar samt diarieföring eller annan dokumentering av sådana åtgärder hos en länsstyrelse 95/96:491
- fråga om bl.a. registrering av begäran om att få ta del av allmänna handlingar 96/97:441
- rutiner för diarieföring hos polisen med avseende på ett ärende rörande verkställigheten av ett avvisningsbeslut 96/97:177

Disciplinansvar

- fråga om vem som är arbetstagar­ens motpart i mål om undanröjande av disciplinpåföljd samt om justitieombudsmannens ställning i en sådan rättegång 94/95:115
- för en polisassistent för subjektiva värdeomdömen i polisanmälningar 94/95:124
- för polisintendent som lagstridigt upplöst en offentlig tillställning 94/95:126
- förordnande utan laglig grund i en brottmålsdom att utdömda böter skulle anses betalda 95/96:25
- för två polisinspektörer med anledning av beviljandet av vissa lättnader i tjänstgöringen i samband med en julhelg 95/96:86
- fråga om handläggningen av ett disciplinärende vid ett domkapitel varit förenlig med den grundlagsreglerade åsikts-, yttrande- och meddelarfriheten 95/96:457
- fråga om myndighets rätt att avsluta ett inlett disciplinärende utan beslut av personalansvarsnämnden 95/96:158

- uttalanden om lagmannens skyldighet att göra anmälan till Statens ansvarsnämnd när det uppkommer en fråga om åtalsanmälan eller disciplinansvar som rör en vid tingsrätten anställd rådman 98/99:37 1998/99:JO1 Bilaga 4

Dispens

- fråga om i efterhand lämnad dispens från djurskyddslagens krav på att nötkreatur sommartid skall hållas på bete 96/97:361

Djurskydd

- kritik mot en miljönämnd för underlåten dokumentation m.m. 95/96:378
- miljö- och hälsoskyddsnämnds tillsynsansvar enligt djurskyddslagen 95/96:362
- brister i en länsstyrelses handläggning av ärenden avseende förprovning av djurstallar 96/97:347
- fråga om i efterhand lämnad dispens från djurskyddslagens krav på att nötkreatur sommartid skall hållas på bete 96/97:361
- handläggningen vid en länsstyrelse av tre överklagningsärenden rörande dispens från krav på betesgång för mjölkkor har befunnits strida mot förvaltningsrättsliga föreskrifter och grundläggande förvaltningsrättsliga principer 96/97:356
- vid inspektion av en länsstyrelse aktualiserade frågor rörande förprovning av djurstallar resp. tillsyn enligt 24 § djurskyddslagen (1988:534); bl.a. fråga om tillsynsuppgifternas fördelning mellan vederbörande kommunala nämnd och länsstyrelsen 96/97:340
- kritik mot miljö- och hälsoskyddsnämnd och byggnadsnämnd för passivitet i tillsynsärenden m.m. 98/99:392
- Statens jordbruksverks handläggning av ett ärende rörande införsel av sköldpaddor 98/99:398

Dokumentationsskyldighet

- kritik mot polismyndighet för underlåtenhet att i ett ärende om verkställighet av avvisningsbeslut dokumentera ett anonymt tips 94/95:227
- kritik mot en miljönämnd för underlåten dokumentation m.m. 95/96:378
- rensning och gallring av vissa slags handlingar samt diarieföring eller annan dokumentering av sådana åtgärder hos en länsstyrelse 95/96:491

Domare

- kritik för underhandskontakter med en åklagare som inneburit att förtroendet för rättens opartiskhet rubbats 94/95:43
- förordnande utan laglig grund i en brottmålsdom att utdömda böter skulle anses betalda 95/96:25
- en domare har dömts för tjänstefel för att ha beslutat om häktning trots att lagliga förutsättningar för häktning inte förelåg 96/97:31
- skyldigheten för åklagare att överlämna anmälningar om brott i tjänsten av domare till Riksåklagaren 96/97:54
- felaktig avräkning av anhållnings- och häktestid 97/98:29

- åtal mot en rådman för tjänstefel har ogillats då gärningen ansetts som ringa (felaktigt förverkande av villkorligt medgiven frihet) 98/99:34
- uttalanden om lagmannens skyldighet att göra anmälan till Statens ansvarsnämnd när det uppkommer en fråga om åtalsanmälan eller disciplinansvar som rör en vid tingsrätten anställd rådman 98/99:37

1998/99:JO1
Bilaga 4

Domslut

- felaktig avräkning av anhållnings- och häktestid 97/98:29
- utformningen av beslut och dom rörande skadestånd, beslag, förvar och kvarstad i ett brottmål; även skyldigheten att yttra sig till JO 97/98:66
- åtal mot en rådman för tjänstefel har ogillats då gärningen ansetts som ringa (felaktigt förverkande av villkorligt medgiven frihet) 98/99:34

Domstol

- en länsrätt har utan stöd i författning delegerat s.k. rättidsprövning till registrator 94/95:193
- kritik mot Arbetsdomstolens ordförande för att en bandupptagning kommit att förstöras trots att ett domstolens beslut att inte lämna ut kopia av upptagningen ännu inte hade vunnit laga kraft, m.m. 94/95:583
- på JO:s initiativ upptagen fråga om en länsrätt får underlåta att till kamrarrätten vidarebefordra en i rätt tid inkommen besvärshandling, när ändamålet med överklagandet har förfallit 95/96:148
- på JO:s initiativ upptagen fråga om tillämpning av 39 § lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall (LVM) i mål om omedelbart omhändertagande när part påkallar muntlig förhandling. Även fråga om domstolschefs skyldighet att yttra sig till JO 95/96:144
- uttalande om vilandeförklaring inom förvaltningsprocessen 95/96:141
- ordförandeskapet vid huvudförhandling i mål vid fastighetsdomstol och vid huvudförhandling i tvistemål 96/97:40
- fråga om länsrätts utredningsansvar i ett mål rörande omhändertagande av en tonårsflicka enligt LVU 96/97:135
- på JO:s initiativ upptagen fråga om mål vid länsrätt om utdömande av vite skall handläggas med förtur 96/97:139
- länsrätt har överprövat av försäkringskassa meddelat grundbeslut, trots att kassan fattat nytt beslut efter omprövning 97/98:222
- uttalanden om en tingsrätts beslut om förbud för åhörare att bära viss klädsel (MC-väst) under en rättegång 98/99:53
- Stockholms tingsrätts handläggning med anledning av att handlingar, det s.k. Materialet eller scientologbibeln, vilka till sitt innehåll överensstämde med handlingar som omfattades av sekretess i ett pågående mål, gavs in till tingsrätten som en bilaga till en framställning om att få ut handlingar i målet 98/99:485
- fråga om länsrätts utredningsansvar i ett mål angående körkortsingripande. Även fråga om länsstyrelsens handläggning av körkortsärende 98/99:179
- fråga om utsättande av medicinsk diagnos i domskäl 98/99:184

- på JO:s initiativ företagen utredning angående handläggningstider hos länsrätter i skattemål, socialförsäkringsmål och biståndsmål 98/99:170 1998/99:JO1 Bilaga 4

Dröjsmål

- av kronofogdemyndighet med att behandla en begäran om rättelse eller överklagande 94/95:190
- kritik mot Krigsskolan (försvarets sjukvårdshögskola) för dröjsmål med att besvara en skrivelse från enskild 94/95:240
- av försäkringskassa med omprövning av beslut 94/95:393
- kritik mot socialförvaltning för dröjsmål med att överlämna besvärslinlaga till länsrätt m.m. 95/96:314
- skattemyndighets dröjsmål med omprövning 95/96:234
- försäkringskassas dröjsmål med beslut sedan beslutsförslag kommunicerats 95/96:344
- försäkringskassas avvaktan att en dom skulle vinna laga kraft innan pension omräknades 96/97:334
- uttalande angående statlig myndighets skyldighet att skyndsamt expediera beslut 96/97:144
- kritik mot en socialnämnd för långsam handläggning av en ansökan om bistånd enligt 6 § SoL till tandvårdskostnad 97/98:317
- fråga om en miljö- och byggnämnds handläggning av dels en ansökan om förlängning av parkeringstillstånd för rörelsehindrad, dels en skrivelse med överklagande 98/99:443

Efterforskning av källor till tryckt skrift

- kritik mot en kommunal nämnd i anledning av att nämnden uppdragit åt en tjänsteman att efterforska källan till uppgifter som publicerats i dagspress och som omfattats av den s.k. meddelarfriheten 94/95:543

Europakonventionen

- initiativärende om domstolarnas handläggning av frågor om parts rätt att närvara vid rättegången och få del av eller tillgång till sekretessbelagda handlingar i ett brottmål om olovlig avlyssning (det s.k. buggningsmålet) 95/96:29
- uttalanden om hemlig teleövervakning, editionsföreläggande, upplysning enligt telelagen eller husrannsakan i syfte att vid brottsutredning få tillgång till teleuppgifter för förfluten tid 97/98:47
- inspelning i hemlighet av telefonsamtal till en myndighet 97/98:115

Europeiska unionen (EU)

- fråga om förutsättningarna för kroppsvisitation av resande vid passage av EU:s inre gräns 96/97:245

Exekutiv försäljning

- anstånd med försäljning 96/97:124

Fastighetsmål

- ordförandeskapet vid huvudförhandling i mål vid fastighetsstol och vid huvudförhandling i tvistemål 96/97:40

1998/99:JO1

Bilaga 4

Fastighetsmäklare

- kritik mot länsstyrelse för utövande av tillsyn över fastighetsmäklare utan laglig grund 94/95:199

Fastighetstaxering

- besiktning av fastighet 96/97:241

Felparkeringsavgift

- polisman som rättat parkeringsanmärkningar avseende egna fordon har dömts för tjänstefel 94/95:104

Fingeravtryck

- kritik mot en polismyndighet som har tagit fingeravtryck på en asylsökande som styrkt sin identitet med en äkta passhandling; även fråga om Statens invandrarverks rätt att med stöd av fullmakter inhämta upplysningar rörande asylsökande 97/98:276

Folkbokföring

- registrering av nya förnamn vid s.k. könsbyte 95/96:236
- kommunicering av uppgifter från andra ärenden 97/98:306
- kommunicering och beslutsmotivering 98/99:214
- kommunicering och underrättelse om beslut 98/99:216

Fullföljdshänvisning

- fråga om myndighet varit skyldig att lämna fullföljdshänvisning när myndigheten som arbetsgivare fattat ett beslut med stöd av en s.k. arbetsgivarventil 95/96:230
- fråga om fullföljdshänvisning i ärende hos Socialstyrelsen angående fastställande av könstillhörighet 95/96:326
- kritik mot skolledning för brister i handläggningen av ett ärende angående uttagning av elever till undervisning i särskild undervisningsgrupp 96/97:372

Fullmakt

- fråga om Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd (HSAN) med tillämpning av 19 § lagen (1994:954) om disciplinpåföljd m.m. på hälso- och sjukvårdens område kunnat ta upp en anmälan från en nära anhörig (son) till utredning oaktat fullmakt från patienten ej förelåg 97/98:356
- kritik mot en polismyndighet som har tagit fingeravtryck på en asylsökande som styrkt sin identitet med en äkta passhandling; även fråga om

Statens invandrarverks rätt att med stöd av fullmakter inhämta upplysningar rörande asylsökande 97/98:276

- dröjsmål med utlämnande av kopia av allmän handling; fråga om räckvidden av en fullmakt för ombud att ta del av handlingar rörande huvudmannen 98/99:483

1998/99:JO1
Bilaga 4

Funktionshinder

- fråga om verksamhet som bedrivs enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) utgör en självständig verksamhetsgren i förhållande till socialtjänsten i de fall då frågorna handläggs av samma nämnd 95/96:431
- handläggningen av ett ärende om personlig assistans enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) 97/98:357

Förhör

- de rättsliga förutsättningarna för inställelse av ett barn för förhör och läkarundersökning under en brottsutredning utan vårdnadshavarens samtycke 95/96:89
- när förhör protokollförs genom upptagning på band skall upptagningen skrivas ut 96/97:75
- uttalanden om möjligheterna att hålla förhör och vidta andra utredningsåtgärder under en s.k. förutredning, dvs. utan att förundersökning inletts 97/98:98
- sekretess hos åklagarmyndighet i ett ärende om internationell rättshjälp i brottmål 97/98:105
- vid förhör under en förundersökning skall den som hörs få förhørsutsagan uppläst eller få möjlighet att granska den vid varje förhörstillfälle även om ytterligare förhör om samma gärning äger rum senare 98/99:98

Förmansprövning

- förmansprövning på distans 98/99:116

Förprövning

- brister i en länsstyrelses handläggning av ärenden avseende förprövning av djurstallar 96/97:347
- vid inspektion av en länsstyrelse aktualiserade frågor rörande förprövning av djurstallar resp. tillsyn enligt 24 § djurskyddslagen (1988:534); bl.a. fråga om tillsynsuppgifternas fördelning mellan vederbörande kommunala nämnd och länsstyrelsen 96/97:340

Förstörande av allmän handling

- handlingar som begärts utlämnade har förstörts innan den som begärt dem utlämnade fått ett formellt avslagsbeslut och därigenom beretts möjlighet till överprövning 98/99:503

Förundersökning

1998/99:JO1

Bilaga 4

- hemlig teleavlyssning m.m. för efterspaning av en i sin frånvaro anhållen och senare häktad gärningsman 94/95:34
- ansvaret för att kontroll sker av den s.k. kommunliggaren i mål om ansvar för överträdelser av bl.a. lokala trafikföreskrifter är i första hand polisens men åvilar i sista hand rätten 94/95:47
- underrättelse till målsägande om beslut att inte väcka åtal 94/95:160
- förutsättningar att låta ett beslag bestå sedan en förundersökning lagts ned föreligger inte 95/96:103
- de rättsliga förutsättningarna för inställelse av ett barn för förhör och läkarundersökning under en brottsutredning utan vårdnadshavarens samtycke 95/96:89
- underrättelse enligt 23 kap. 18 § rättegångsbalken, s.k. slutdelgivning; dokumentation och åklagarens kontroll av att underrättelse delgetts den misstänkte 96/97:64
- formerna för tillhandahållande av utredningsmaterialet sedan den misstänkte och hans försvarare fått en muntlig underrättelse enligt 23 kap. 18 § rättegångsbalken i samband med slutförhör 96/97:72
- uttalanden om hemlig teleövervakning, editionsföreläggande, upplysning enligt telelagen eller husrannsakan i syfte att vid brottsutredning få tillgång till teleuppgifter för förfluten tid 97/98:47
- uttalanden om möjligheterna att hålla förhör och vidta andra utredningsåtgärder under en s.k. förutredning dvs. utan att förundersökning inletts 97/98:98
- uttalanden om möjligheterna att använda skriftligt förfarande under en förundersökning 97/98:159
- handläggningen av en förundersökning där oskyldiga personer sanningslöst utpekats som delaktiga i ett mord på en polisman 98/99:62
- vid förhör under en förundersökning skall den som hörs få förhørsutsagan uppläst eller få möjlighet att granska den vid varje förhörstillfälle även om ytterligare förhör om samma gärning äger rum senare 98/99:98
- inhämtande av uppgifter med stöd av 27 § telelagen (1993:597) bör alltid underställas förundersökningsledarens ställningstagande 98/99:95

Förvaltningslagen (FL)

- fråga om användningen av standardiserade (maskinella) beslutsmallar 94/95:197
- kritik mot Försvarets personalnämnd för underlåtenhet att iaktta förvaltningslagens regler om kommunikation 94/95:238
- fråga om kommuniseringsplikt enligt 17 § förvaltningslagen av vårdnads- och umgängesrättsutredning föreligger 94/95:363
- fråga om på vilken nivå – nämnden eller förvaltningen – som klagomål över ett ärendes handläggning bör besvaras 94/95:463
- fråga om myndighets serviceskyldighet i ett ärende om byte av förvaltare enligt föräldrabalken 95/96:418
- partsinsyn hos försäkringskassa när försäkrad begärt att få del av handlingar som tidigare kommunicerats 95/96:337

- fråga om utformningen av meddelanden om beslut att meddela körkorts- 1998/99:JO1
tillstånd med krav på förarprov; bl.a. fråga om fullföljdshänvisning Bilaga 4
95/96:404
- fråga om utredningsförfarandet i ett ärende rörande rikstäckande parke-
ringstillstånd för handikappfordon 95/96:171
- vidarebefordran av skrifter från enskild, vilka uppfattats som sända till fel
myndighet 95/96:156
- polismyndighets möjlighet att ompröva ett av myndigheten fattat beslut i
ett parkeringsärende 96/97:100
- fråga om skyldighet att kommunicera förvaltares enligt föräldrabalken
arvodesyrkanden med huvudmannen 96/97:409
- fråga om användningen av standardiserade beslutsmallar i ärenden om
anstånd med värnpliktsjänstgöring 96/97:209
- frågor om socialnämnds skyldighet att meddela beslut i ett biståndsärende
och vilka krav som i förekommande fall bör ställas på utformningen av
beslutet 96/97:253
- handläggningen av ett överklagande när det överklagade beslutet för-
kommit hos socialförvaltningen 96/97:298
- uttalande angående statlig myndighets skyldighet att skyndsamt expediera
beslut 96/97:144
- fråga om kommuniceringsskyldighet vid prövning av ansökan om studie-
medel för studier i utlandet 96/97:394
- kritik mot en miljö- och hälsoskyddsnämnd för bristfälligt utformade råd
och anvisningar m.m. 97/98:418
- utredningsansvar, service och skyldighet att meddela beslut vid en för-
valtningsmyndighets handläggning av en ansökan om ett tillstånd.
(Ärende hos kommunal nämnd om undantag för rörelsehindrade från fö-
reskrifter om förbud att parkera.) 97/98:460
- Stockholms tingsrätts handläggning med anledning av att handlingar, det
s.k. Materialet eller scientologbibeln, vilka till sitt innehåll överensstämde
med handlingar som omfattades av sekretess i ett pågående mål, gavs in
till tingsrätten som en bilaga till en framställning om att få ut handlingar i
målet 98/99:485
- fråga om en miljö- och byggnämnds handläggning av dels en ansökan om
förlängning av parkeringstillstånd för rörelsehindrad, dels en skrivelse
med överklagande 98/99:443
- kritik mot en kyrkogårdsnämnd för dess handläggning av ett överklagande
98/99:436
- kritik mot länsarbetsnämnd och AMS för bristande beslutsmotivering
m.m. 98/99:189

Förvaltningsprocess

- kritik mot bl.a. en kammarrätt för att en intagen i kriminalvårdsanstalt
varit försedd med fängsel under en muntlig förhandling i domstolen
94/95:172
- fråga om Regeringsrättens handläggningstider i mål rörande utlämnande
av allmän handling 94/95:566

- på JO:s initiativ upptagen fråga om en länsrätt får underlåta att till kam- 1998/99:JO1
marrätten vidarebefordra en i rätt tid inkommen besvärshandling, när än- Bilaga 4
damålet med överklagandet har förfallit 95/96:148
- uttalande om vilandeförklaring inom förvaltningsprocessen 95/96:141
- behörig företrädare för dödsbo 96/97:221
- fråga om länsrätts utredningsansvar i ett mål rörande omhändertagande av
en tonårsflicka enligt LVU 96/97:135
- på JO:s initiativ upptagen fråga om mål vid länsrätt om utdömande av vite
skall handläggas med förtur 96/97:139
- fråga om länsrätts utredningsansvar i ett mål angående körkortsingri-
pande. Även fråga om länsstyrels handläggning av körkortsärende
98/99:179
- fråga om utsättande av medicinsk diagnos i domskäl 98/99:184
- på JO:s initiativ företagen utredning angående handläggningstider hos
länsrätter i skattemål, socialförsäkringsmål och biståndsmål 98/99:170

Förvaltningsrättsliga principer

- handläggningen vid en länsstyrelse av tre överklagningsärenden rörande
dispens från krav på betesgång för mjölkkor har befunnits strida mot för-
valtningsrättsliga föreskrifter och grundläggande förvaltningsrättsliga
principer 96/97:356
- kritik mot länsarbetsnämnd och AMS för bristande beslutsmotivering
m.m. 98/99:189

Förvar

- fråga bl.a. om polismyndighet haft stöd i lag för sin åtgärd att till ett vakt-
bolag överlämna vissa förvaltningsuppgifter 97/98:173
- kritik mot en polismyndighet för dröjsmål med förordnande av offentligt
biträde för förvarstagen utlämning m.m. 97/98:266

Förvarstagande

- fråga bl.a. om polismyndighet haft stöd i lag för sin åtgärd att till ett vakt-
bolag överlämna vissa förvaltningsuppgifter 97/98:173

Föräldralken

- en polismyndighets handläggning av en av länsrätten beslutad verkställig-
het av allmän domstols dom i en vårdnadsfråga 98/99:124

Gatunamn

- namngivning av gata och ändring av postadress. Bl.a. fråga om kommuns
befogenhet 94/95:457

Gripande

- en åklagare beslutade att en misstänkt som hämtats till förhör på annan ort
och som vägrade yttra sig skulle transporteras till hemorten för s.k. an-

hållningsförhör; åklagaren borde ha tagit ställning till om den misstänkte skulle anhållas 95/96:107

1998/99:JO1
Bilaga 4

Grundlagsfrågor

- fråga om skolledning genom att förbjuda elever att lyssna på viss musik och att omhänderta ett kassetband handlat grundlagsstridigt 94/95:406
- kritik mot en kommunal nämnd i anledning av att nämnden uppdragit åt en tjänsteman att efterforska källan till uppgifter som publicerats i dagspress och som omfattats av den s.k. meddelarfriheten 94/95:543
- kritik mot Ombudsmannen mot etnisk diskriminering för åtgärder mot två personer som författat en i en dagstidning publicerad insändare 94/95:547
- avstängning från deltagande i Statens haverikommissionens undersökningar av luftfartsolyckor med hänsyn till att uppgifter från en utredning offentliggjorts, m.m. 95/96:161
- fråga om handläggningen av ett disciplinärende vid ett domkapitel varit förenlig med den grundlagsreglerade åsikts-, yttrande- och meddelarfriheten 95/96:457
- fråga om nummerregistrering av inkommande samtal till en myndighet är förenligt med grundlag 96/97:458
- en byggnadsnämnd har åsidosatt lag och föranlett anmärkningar om partiskhet vid handläggning som efter osaklig tjänstemannaberedning lett till beslut om bygglov för viss mot gällande detaljplan stridande verksamhet (livsmedelsförsäljning), m.m. 97/98:464
- skolledningar har förbjudit elever att bära vissa kläder eller märken med nazistisk innebörd, eller hindrat spridning av skrifter med sådant innehåll 97/98:436
- sjukhus har tillåtit ett TV-bolag att filma verksamheten vid akutmottagningen. Fråga bl.a. om patienternas integritet trätts för när genom inspelningarna 98/99:458
- sjukhusledningen vid Ängelholms sjukhus har tagit bort och låtit förstöra protestlistor som lagts ut inom sjukhuset; fråga om åtgärden inneburit kränkning av yttrandefriheten 98/99:473
- fråga om ett folkbibliotek ägt vägra låna ut vissa böcker till en person med hänsyn till dennas syfte med lånet 98/99:534
- initiativärende rörande hinder mot spridning av tryckt skrift 98/99:496

Handfängsel

- polisens användning av handfängsel 94/95:166

Handläggningstid

- utredningsansvar, service och skyldighet att meddela beslut vid en förvaltningsmyndighets handläggning av en ansökan om ett tillstånd. (Ärende hos kommunal nämnd om undantag för rörelsehindrade från föreskrifter om förbud att parkera.) 97/98:460
- uttalande om lämpligheten av Statens invandrarverks åtgärd att låta utlän-

- ningsärendes handläggning vila i avvaktan på regeringens prejudicerande avgörande i ett liknande ärende 97/98:273
- på JO:s initiativ företagen utredning angående handläggningstider hos länsrätter i skattemål, socialförsäkringsmål och biståndsmål 98/99:170

1998/99:JO1
Bilaga 4

Handräckning

- polismyndighets skyldighet att biträda med handräckning enligt 47 § andra stycket 2 lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård 94/95:163

Hemlig teleavlyssning eller teleövervakning

- för efterspaning av en i sin frånvaro anhållen och senare häktad gärningsman 94/95:34
- uttalanden om hemlig teleövervakning, editionsföreläggande, upplysning enligt telelagen eller husrannsakan i syfte att vid brottsutredning få tillgång till teleuppgifter för förfluten tid 97/98:47
- fråga om en kommunalnämnd ägt vidta åtgärd för att möjliggöra avlyssning av telefonsamtal mellan ett familjehemsplacerat barn och en av dess föräldrar 97/98:325

Husrannsakan

- förundersökning mot en åklagare för ett beslut om husrannsakan (grund för misstanke om brott avseende förfoganden över egendom som skulle ingå i bodelning, rekvisitet synnerlig anledning, proportionalitetsprincipen) 94/95:134
- kritik mot personal vid en flyktingföreläggning för att olovligen ha berett sig tillträde till asylsökandes boendetrymmen 94/95:214
- kritik mot en polismyndighet med anledning av ett ingripande i en affärslokal på grund av att en s.k. larmbåge givit utslag 95/96:112
- husrannsakan enligt 20 § polislagen i Alsike kloster för eftersökande av utlänningar, fråga bl.a. om proportionalitetsprincipen 95/96:192
- en polismyndighet har utan lagligt stöd företagit husrannsakan för eftersökande av utlänningar. Åtalsunderlåtelse efter avslutad förundersökning 96/97:170
- uttalanden om hemlig teleövervakning, editionsföreläggande, upplysning enligt telelagen eller husrannsakan i syfte att vid brottsutredning få tillgång till teleuppgifter för förfluten tid 97/98:47
- polismän har berett sig tillträde till en myndighets lokaler i syfte att verkställa ett hämtningsbeslut 97/98:133
- ett beslut om personell husrannsakan kan inte läggas till grund för flera verkställighetsåtgärder 97/98:165
- kritik mot en kriminalvårdsanstalt för genomsökning av en intagens personbil 97/98:190
- fråga om en undersökning som en militär vaktpatrull företagit nattetid varit att anse som husrannsakan 97/98:281

- åtal mot en kommissarie för tjänstefel har ogillats då han inte ansetts ha förfarit oaktsamt (reell husrannsakan i en restaurang på grundval av ett anonymt tips) 98/99:59
- 1998/99:JO1
Bilaga 4

Huvudförhandling

- initiativvärende om domstolarnas handläggning av frågor om parts rätt att närvara vid rättegången och få del av eller tillgång till sekretessbelagda handlingar i ett brottmål om olovlig avlyssning (det s.k. buggningsmålet) 95/96:29
- kritik mot en domare som hållit en muntlig förberedelse och en huvudförhandling i ett vårdnadsmål på engelska 95/96:82
- ordförandeskapet vid huvudförhandling i mål vid fastighetsdomstol och vid huvudförhandling i tvistemål 96/97:40
- kritik mot en åklagare som upprätthållit restriktioner avseende en häktad persons kontakter med omvärlden efter det att den muntliga bevisningen tagits upp vid huvudförhandlingen i tingsrätten 96/97:62
- kallelser av förhörspersoner som inte fyllt femton år 97/98:60

Häktning

- en 17-årig utvecklingsstörd pojke har, sedan han i ett rättspsykiatriskt utlåtande förklarats vara i behov av rättspsykiatrisk vård, av domstol häktats för nytt brott och därvid placerats i häkte. Fråga om placeringen i häkte stått i överensstämmelse med gällande lagstiftning 94/95:371
- en domare har dömts för tjänstefel för att ha beslutat om häktning trots att lagliga förutsättningar för häktning inte förelåg 96/97:31
- åklagarens skyldigheter när domstolen fattat ett olagligt häktningsbeslut 96/97:57
- fråga om behandling av en häktad person som av domstol dömts till rättspsykiatrisk vård 97/98:353

Hälso- och sjukvård

- en 17-årig utvecklingsstörd pojke har, sedan han i ett rättspsykiatriskt utlåtande förklarats vara i behov av rättspsykiatrisk vård, av domstol häktats för nytt brott och därvid placerats i häkte. Fråga om placeringen i häkte stått i överensstämmelse med gällande lagstiftning 94/95:371
- fråga om rutinerna – bl.a. klagorätt – vid handläggningen av ärenden rörande ersättningar för sjukresor inom landstinget 94/95:376
- personal har i patientjournal fört in uppgift från ett vykort ställt till patienten 95/96:330
- patient lagd i bälte under frivillig vård enligt bestämmelserna i hälso- och sjukvårdslagen. Fråga om åtgärden inneburit påtvingat kroppsligt ingrepp enligt 2 kap. 6 § regeringsformen 95/96:328
- frågor om sjukvård på en flyktingförläggning och om betalningsansvaret för sjukvård som tillhandahållits en asylsökande 95/96:179
- landstings skyldighet enligt 8 § hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) att i

- planeringen och utvecklingen av hälso- och sjukvården samverka med samhällsorgan, organisationer och privata vårdgivare 97/98:361
- påpekande om att kommunalförbund inte kunde anses ha uppfyllt kraven i 8 § hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) om samverkan genom att sända ut remiss i semestertider till samhällsorgan och andra intressenter 98/99:329

1998/99:JO1
Bilaga 4

Hälsoskyddslagen

- kritik mot en miljö- och hälsoskyddsnämnd för bristfälligt utformade råd och anvisningar m.m. 97/98:418
- kritik mot miljö- och hälsoskyddsnämnd och byggnadsnämnd för passivitet i tillsynsärenden m.m. 98/99:392

Hämtning till förhandling

- av en tilltalad som inte delgetts stämning och bevisupptagning i den tilltalades utelämnade när hämtningen misslyckats bör användas med försiktighet 94/95:53

Hämtning till förhör

- kritik mot två åklagare som på bristfälliga grunder beslutat om hämtning till förhör och anhållande av en person misstänkt för sexuellt utnyttjande av underårig 94/95:344
- en åklagare beslutade att en misstänkt som hämtats till förhör på annan ort och som vägrade yttra sig skulle transporteras till hemorten för s.k. anhållningsförhör; åklagaren borde ha tagit ställning till om den misstänkte skulle anhållas 95/96:107
- en 15-årig elev har av uniformerad polispersonal hämtats i skolan för förhör i en brottsutredning 96/97:86

Illojal maktanvändning

- vid tillsynsmyndighets förrättning med tillämpning av alkohollagens (1994:1738) regler om rätt att få tillträde till lokaler m.m. utesluter krav på hänsyn till den enskilde i allmänhet – om inte denne klart samtyckt – närvaro av utomstående, såsom TV och andra massmedier 97/98:253
- fråga om en kommunal nämnds handläggning av ärenden om tillstånd för automatspel; bl.a. fråga om nämnden medvetet tillämpat en författningsbestämmelse felaktigt och sålunda uppträtt illojalt mot tillståndssökande 98/99:453

Indrivning

- kronofogdemyndighets åtgärder innan skatteskuld restförts 97/98:200
- kronofogdemyndighets underlåtenhet att vidta åtgärder när upprepade krav returnerats till myndigheten 97/98:204

Internationella överenskommelser

- kritik mot en polismans åtgärder vid ett ingripande mot en fordonsförare som förnekade hastighetsöverträdelse 96/97:103

1998/99:JO1
Bilaga 4

JO

- fråga om vem som är arbetstagarens motpart i mål om undanröjande av disciplinpåföljd samt om JO:s ställning i en sådan process 94/95:115
- kritik mot fastighetsbildningsmyndighet angående avfattningen av yttrande till JO efter remiss 94/95:459
- rättens skyldighet att se till att en vårdnadsutredning bedrivs skyndsamt; handläggningen av ett mål får inte stanna upp på grund av att en anmälan görs till JO 95/96:79
- dröjsmål med översändande av akt till JO 95/96:358
- på JO:s initiativ upptagen fråga om tillämpning av 39 § lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall (LVM) i mål om omedelbart omhändertagande när part påkallar muntlig förhandling. Även fråga om domstolschefs skyldighet att yttra sig till JO 95/96:144
- utformningen av beslut och dom rörande skadestånd, beslag, förvar och kvarstad i ett brottmål; även skyldigheten att yttra sig till JO 97/98:66
- på JO:s initiativ företagen utredning angående handläggningstider hos länsrätter i skattemål, socialförsäkringsmål och biståndsmål 98/99:170

JO:s tillsynskompetens

- klagomål mot en professor vid Karolinska institutet angående innehållet i ett avgivet rättsintyg – Fråga om räckvidden av JO:s tillsynskompetens 94/95:378
- klagomål mot Finsk- svenska gränsälvscommissionen – Fråga om räckvidden av JO:s tillsynskompetens 97/98:423
- klagomål mot Sametinget – Fråga om räckvidden av JO:s tillsynskompetens 98/99:202

Jordbruksstöd

- fråga om kvittning i samband med utbetalning av stöd till jordbrukare 95/96:152

Jäv

- polisman som rättat parkeringsanmärkningar avseende egna fordon har dömts för tjänstefel 94/95:104
- frågor om jäv vid Statens invandrarverks handläggning av ärenden om uppehållstillstånd 94/95:222
- jäv för försäkringskassas förtroendeläkare 94/95:384
- fråga om jäv för överförmyndare 94/95:485
- brister i en länsstyrelses handläggning av ärenden avseende förprovning av djurstallar 96/97:347
- anmälningar mot Statens jordbruksverk angående frågor om jäv och myndighetsutövning m.m. inom veterinärväsendet 97/98:424

Klämdag

- offentliga förvaltningars skyldighet att hålla öppet under s.k. klämdagar 97/98:487

1998/99:JO1

Bilaga 4

Kommunallagen

- fråga om personalföreträdares rätt att närvara vid nämndsammanträde 96/97:406

Kommunicering

- kritik mot Försvarets personalnämnd för underlåtenhet att iaktta förvaltningslagens regler om kommunikation 94/95:238
- underlåten kommunikation före taxeringshöjning samt fråga om rättelse utan begäran från skattskyldig 94/95:245
- försäkringskassa har inte kommunicerat inhämtat material med den försäkrade 94/95:386
- försäkringskassas underlåtenhet att kommunicera inhämtat material, även fråga om bruket av ordet "delgivning" 94/95:387
- fråga om kommuniceringsplikt enligt 17 § förvaltningslagen av upplysningar enligt 6 kap. 20 § föräldrabalken 95/96:309
- kritik mot byggnadsnämnd angående kommuniceringsskyldigheten i ärenden om förhandsbesked respektive bygglov 95/96:409
- registrering av älgskötselområde; bl.a. fråga om markägares medgivande till åtgärden 95/96:174
- fråga om skyldighet att kommunicera förvaltares enligt föräldrabalken arvodesyrkanden med huvudmannen 96/97:409
- skattemyndighets underlåtenhet i visst fall 96/97:218
- av skattemyndighet upprättad deklaration 96/97:241
- försäkringskassas uttalande att yttrande över beslutsförslag saknar betydelse 96/97:319
- per telefon 96/97:322
- fråga om skyldighet för socialnämnden att kommunicera ett s.k. snabbyttrande enligt 6 kap. 20 § andra stycket föräldrabalken 96/97:297
- Socialstyrelsen har inte ansetts skyldig att i förväg kommunicera utredning och anmälan till Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd (HSAN) om disciplinär påföljd men väl att underrätta den anmälde om att anmälan gjorts. Även fråga om utredningsskyldighet 96/97:307
- fråga om Statens invandrarverks skyldighet att kommunicera vissa uppgifter i en promemoria upprättad av polismyndighet, då uppgifterna lagts till grund för återkallelse av visering 96/97:179
- fråga om kommuniceringsskyldighet vid prövning av ansökan om studiemedel för studier i utlandet 96/97:394
- kritik mot skolledning för brister i handläggningen av ett ärende angående uttagning av elever till undervisning i särskild undervisningsgrupp 96/97:372
- fråga om skyldighet att kommunicera en delrevisionspromemoria vid s.k. tredjemansrevision 97/98:285

- underlåtenhet av överförmyndarnämnd att inhämta yttrande från huvudmannens närmaste släktingar över en begäran av en god man om tillstånd till försäljning av en fastighet 97/98:480
- 1998/99:JO1
Bilaga 4

Kompetens

- kritik mot länsstyrelse för utövande av tillsyn över fastighetsmäklare utan laglig grund 94/95:199
- Lantmäteriverkets föreskrifter har i visst avseende befunnits ligga utom ramen för regeringens bemyndigande 97/98:225
- initiativärende: fråga om Arbetsmarknadsstyrelsen överskridit sina befogenheter vid meddelandet av föreskrifter till 32 § lagen (1973:370) om arbetslöshetsförsäkring 98/99:199

Kompetensfördelning

- vid inspektion av en länsstyrelse aktualiserade frågor rörande förprovning av djurstallar resp. tillsyn enligt 24 § djurskyddslagen (1988:534); bl.a. fråga om tillsynsuppgifternas fördelning mellan vederbörande kommunala nämnd och länsstyrelsen 96/97:340

Konkurstillsyn

- tillsyn av att en konkurs handläggs effektivt och avslutas inom rimlig tid 98/99:159
- ingivande av förvaltarberättelse och halvårsberättelser 98/99:161
- omfattning av upplysningsskyldighet enligt 7 kap. 28 § konkurslagen 98/99:165

Kriminalvård

Anonymitetskydd

- för intagna i kriminalvårdsanstalt i samband med besök 95/96:120
- för intagna i kriminalvårdsanstalt i samband med viss verksamhet 95/96:126

Brevgranskning

- frågor om granskning av brev mellan intagen i kriminalvårdsanstalt och advokat eller svensk myndighet 94/95:175
- kritik mot en kriminalvårdsanstalt för åtgärder i samband med granskning av ett brev från en tidigare anställd vid anstalten till en där intagen person 98/99:138

Husrannsakan

- kritik mot en kriminalvårdsanstalt för genomsökning av en intagens personbil 97/98:190

Innehav av personliga tillhörigheter

- intagens rätt att inneha domar och förundersökningsprotokoll 94/95:175
- frågor om intagens i kriminalvårdsanstalt rätt att ta emot tidningar och om utformningen av anstaltens ordningsregler 94/95:179

Motivering av beslut

- kritik mot Kriminalvårdsnämnden för motiveringen av ett beslut om villkorlig frigivning 97/98:185

Permission

- kritik mot en kriminalvårdsanstalt för underlåtenhet att underrätta målsägande om intagens permission 97/98:195

Studier

- kritik mot en kriminalvårdsanstalt för generella begränsningar av möjligheter till studier för intagna som skall utvisas efter avtjänat straff 96/97:107

Sysselsättning

- skyldighet för intagna att delta i viss verksamhet 95/96:126

Urinprovstagning

- kritik mot en kriminalvårdsanstalt för dess rutiner vid urinprovstagning 98/99:129

Övervakning

- kritik mot en frivårdsmyndighet för brister i handläggningen av ett övervakningsärende, bl.a. fråga om otillräckliga kontakter med klienten 94/95:170

Övriga frågor

- kritik mot bl.a. en kriminalvårdsanstalt för att en intagen varit försedd med fängsel under en muntlig förhandling i kammarrätt 94/95:172
- fråga om åsiktsregistrering (sympatisörer till Vitt Ariskt Motstånd – VAM) inom kriminalvården 94/95:178
- fråga om tvångsmedicinering av en intagen 95/96:123
- kritik mot en kriminalvårdstjänsteman för en otillåten besittningsrubbing 95/96:130
- kritik mot en kriminalvårdsanstalt för ett avtal med intagna om narkotikafri anstalt 96/97:109
- fråga om krav på kontrakt som villkor för intagens i kriminalvårdsanstalt rätt att träna i anstaltens gym 96/97:110
- fråga om en kriminalvårdsanstalts möjlighet att ändra ett för en intagen gynnande beslut 96/97:114

- kritik mot en kriminalvårdsanstalt för en otillåten besittningsrubbing 96/97:118
- kriminalvårdsstyrelsens riktlinjer för anstaltsplacering av bl.a. personer som tillhör vissa motorcykelorganisationer 97/98:182
- kritik mot en kriminalvårdsanstalt för handläggningen av en anmälan om skada 97/98:193
- utebliven underrättelse från kriminalvårdsanstalt inför permission och frigivning av intagen som meddelats besöksförbud 98/99: 134
- kritik mot personal vid en kriminalvårdsanstalt för att ha avlägsnat en bild av ett vapen från en brev försändelse innan denna överlämnades till adressaten, som var intagen i anstalten 98/99:136
- inspektion av en kriminalvårdsanstalt med anledning av anmälningar om brott mot regler för behandlingen av intagna 98/99:146

1998/99:JO1
Bilaga 4

Kroppsbesiktning

- otillåten våldsanvändning i samband med en kroppsbesiktning med anledning av misstanke om narkotikabrott 98/99:107

Kroppsvisitation

- kritik mot en polismyndighet med anledning av ett ingripande i en affärslokal på grund av att en s.k. larmbåge givit utslag 95/96:112
- fråga om förutsättningarna för kroppsvisitation av resande vid passage av EU:s inre gräns 96/97:245

Kvarstad

- utformningen av beslut och dom rörande skadestånd, beslag, förvar och kvarstad i ett brottmål; även skyldigheten att yttra sig till JO 97/98:66

Kvittning

- fråga om kvittning i samband med utbetalning av stöd till jordbrukare 95/96:152

Kyrkliga frågor

- kritik mot kyrkoherde som utan bemyndigande beslutat i fråga om upplåtelse av kyrka för en konsert 94/95:416
- åtal mot en präst för tjänstefel har ogillats (vigsel av senildement kvinna) 94/95:418
- fråga om utlämnande av allmän handling vid pastorsexpedition (pastors-ämbetets handlingar) 94/95:560
- fråga om utlämnande av allmän handling vid pastorsexpedition (kyrkokommunala handlingar) 94/95:563
- fråga om avgiftsdebitering vid utlämnande av allmän handling för släktforskningsändamål 94/95:568
- fråga om handläggningen av ett disciplinärende vid ett domkapitel varit

- förenlig med den grundlagsreglerade åsikts-, yttrande- och meddelarfriheten 95/96:457
- kritik mot företrädare för en offentlig arbetsgivare – en kyrklig samfällighet – för att en arbetstagares uttalanden i massmedia lagts till grund för ett ingripande mot denne 95/96:462
 - kritik mot en kyrkogårdsnämnd för dess handläggning av ett överklagande 98/99:436

Körkort

- fråga om Vägverkets rutiner för återlämnande av återkallade körkort vid spårtidens utgång 94/95:433
- fråga om utformningen av meddelanden om beslut att meddela körkortstillstånd med krav på förarprov; bl.a. fråga om fullföljdshänvisning 95/96:404
- fråga om Vägverkets prövning av när ett återkallat körkort skall återlämnas, m.m. 96/97:399
- fråga om länsrätts utredningsansvar i ett mål angående körkortsingripande. Även fråga om länsstyrelsens handläggning av körkortsärende 98/99:179

Lantmäteriet

- kritik mot fastighetsbildningsmyndighet angående avfattningen av yttrande till JO efter remiss 94/95:459
- Lantmäteriverkets föreskrifter har i visst avseende befunnits ligga utom ramen för regeringens bemyndigande 97/98:225

Ljudband

- när förhör protokollförs genom upptagning på band skall upptagningen skrivas ut 96/97:75

Långsam handläggning

- kritik mot överförmyndare för långsam handläggning av ett ärende om entledigande av förvaltare 94/95:492
- rättens skyldighet att se till att en vårdnadsutredning bedrivs skyndsamt; handläggningen av ett mål får inte stanna upp på grund av att en anmälan görs till JO 95/96:79
- kritik mot Statens invandrarverk för långsam handläggning av ansökningar om offentligt biträde i utlänningsärenden 95/96:185
- brister i en länsstyrelsens handläggning av ärenden avseende förprovning av djurstallar 96/97:347
- på JO:s initiativ upptagen fråga om mål vid länsrätt om utdömande av vite skall handläggas med förtur 96/97:139
- kritik mot en socialnämnd för passivitet vid bedrivandet av en s.k. barnavårdsutredning; även fråga om en otillåten begränsning av en förälders umgänge med barnet under utredningstiden 97/98:314

- kritik mot en socialnämnd för långsam handläggning av en ansökan om bistånd enligt 6 § SoL till tandvårdskostnad 97/98:317
- kritik mot miljö- och hälsoskyddsnämnd och byggnadsnämnd för passivitet i tillsynsärenden m.m. 98/99:392

1998/99:JO1
Bilaga 4

Läkare

- Socialstyrelsens handläggning av ett tillsynsärende; fråga om gränsdragning mellan läkares yrkesverksamhet och privata sfär 97/98:364

Läkarundersökning

- de rättsliga förutsättningarna för inställelse av ett barn för förhör och läkarundersökning under en brottsutredning utan vårdnadshavarens samtycke 95/96:89

Lönegaranti

- konkursförvaltares underlåtenhet att meddela beslut 96/97:127
- konkursförvaltares skyldighet att meddela nytt beslut 96/97:130

Meddelarfrihet

- frågor rörande yttrande- och meddelarfrihet för personal vid en kommunal vårdcentral 94/95:521
- ifrågasatt begränsning av meddelarfriheten vid Socialförvaltningen i Älmhults kommun 94/95:527
- ingripande mot anställda hos kommun för att de meddelat sig med pressen 94/95:530
- fråga om brott mot tystnadsplikt har begåtts när befattningshavare inom socialtjänsten skrev ett genmäle som publicerades i en tidning, med anledning av uppgifter i massmedia rörande nämndens handläggning av ett biståndsärende 94/95:533
- fråga om begränsningar i kommunalanställd personals kontakter med media till att avse personalens fritid. Tillika fråga om omsorgschefs agerande gentemot en landstingsanställd läkare som utnyttjat en grundlagsfäst rättighet 94/95:538
- kritik mot en kommunal nämnd i anledning av att nämnden uppdragit åt en tjänsteman att efterforska källan till uppgifter som publicerats i dagspress och som omfattats av den s.k. meddelarfriheten 94/95:543
- kritik mot Ombudsmannen mot etnisk diskriminering för åtgärder mot två personer som författat en i en dagstidning publicerad insändare 94/95:547
- kritik mot uppmaning till rektorer att ej delta i den politiska debatten 94/95:551
- kritik mot ordningsregel vid skola, vilken förbjöd de anställda att aktivt lämna "negativ" information till massmedia 94/95:554
- påstådda inskränkningar i anställdas yttrande- och meddelarfrihet 95/96:454

- kritik mot företrädare för en offentlig arbetsgivare – en kyrklig samfällighet – för att en arbetstagares uttalanden i massmedia lagts till grund för ett ingripande mot denne 95/96:462
- fråga om handläggningen av ett disciplinärende vid ett domkapitel varit förenlig med den grundlagsreglerade åsikts-, yttrande- och meddelarfriheten 95/96:457
- fråga om läkares meddelar- och yttrandefrihet kränkts när han kritiserats för uttalanden rörande en patient 96/97:454
- gränserna för meddelarfriheten: vid tillsynsmyndighets förrättning med tillämpning av alkohollagens (1994:1738) regler om rätt att få tillträde till lokaler m.m. utesluter krav på hänsyn till sekretess m.m. i allmänhet – om inte berörd enskild klart samtyckt – närvaro av utomstående, även massmedier 97/98:253
- nyhetsbrev från sjukhusdirektör till chefer och arbetsledare med uppmaning till återhållsamhet när det gäller diskussioner om resursbrist har inte ansetts kränka personalens yttrandefrihet 98/99:329
- ledamöterna i en politisk nämnd oförhindrade att fatta beslut om att inte utnyttja meddelarfriheten. Enskild ledamot emellertid inte bunden av en sådan överenskommelse 98/99:481

1998/99:JO1
Bilaga 4

Medtagande till förhör

- fråga i mål angående ansvar för tjänstefel om det funnits lagligt stöd för vakthavande befäls beslut om frihetsberövande av person som medtagits till förhör 94/95:65

Militära ärenden

- fråga om uttalanden av statsanställda i egenskap av referenter sker i tjänsten eller som privatperson och om innehållet i uttalandena 94/95:234
- kritik mot Försvarets personalnämnd för underlåtenhet att iaktta förvaltningslagens regler om kommunikation 94/95:238
- kritik mot Krigsskolan (försvarets sjukvårdshögskola) för dröjsmål med att besvara en skrivelse från enskild 94/95:240
- fråga om myndighet varit skyldig att lämna fullföljdshänvisning när myndigheten som arbetsgivare fattat ett beslut med stöd av en s.k. arbetsgivarventil 95/96:230
- påstådda inskränkningar i anställdas yttrande- och meddelarfrihet 95/96:454
- fråga om befattningshavare vid försvarsmakten vidtagit åtgärder som ett otillbörligt påtryckningsmedel mot annan befattningshavare för att denne skulle upphöra med viss kritik mot myndigheter inom försvarsmakten m.m. Även fråga om Sjukvårdsstyrelsen hindrats av myndigheten Chefen för flygvapnet i sin tillsyn över hälso- och sjukvården m.m. 96/97:191
- fråga om användningen av standardiserade beslutsmallar i ärenden om anstånd med värnpliktstjänstgöring 96/97:209
- fråga om den rättsliga grunden för åtgärder som vidtagits vid ett militärt förband med anledning av att ett vapen försvunnit 96/97:212

- fråga om den rättsliga grunden för en undersökning som en vaktpatrull har företagit nattetid i yrkesofficerares olåsta arbetsrum, olåsta skrivbordslådor och i ett låst skåp 97/98:281
- Försvarsmaktens deltagande vid en TV-inspelning 98/99:212

1998/99:JO1
Bilaga 4

Miljöskydd

- kritik mot Miljönämnden i Malmö kommun angående tillsynsåtgärder beträffande vissa kemiska produkter (tändvätska och bilvårdsmedel) 95/96:367
- fråga om ett föreläggande enligt 43 § miljöskyddslagen att lämna upplysningar kan utformas som en skyldighet för företagaren att förete en viss handling 96/97:338

Motivering av beslut

- fråga om användningen av standardiserade (maskinella) beslutsmallar 94/95:197
- bristfällig motivering av beslut i ett ärende om uppehållstillstånd 94/95:219
- försäkringskassa har ej bemött invändningar mot ett beslutsförslag 94/95:390
- kritik mot Socialstyrelsen för underlåtenhet att redovisa de skäl som föranlett styrelsens ändrade beslut vari kritiken mot bl.a. läkare i ett tillsyns- ärende mildrats 95/96:332
- kritik mot Statens invandrarverk för bristfällig motivering av beslut i ett ärende om uppehålls- och arbetstillstånd 95/96:221
- kritik mot Kriminalvårdsnämnden för motiveringen av ett beslut om villkorlig frigivning 97/98:185
- kritik mot skattemyndighet för en beslutsmotivering (standardiserad beslutsmodell) 97/98:293
- kritik mot länsarbetsnämnd och AMS för bristande beslutsmotivering m.m. 98/99:189

Myndighetsutövning

- Luftfartsverkets – i författning ej reglerade – verksamhet med antagning till utbildning till flygledare har ansetts innebära myndighetsutövning 94/95:436
- fråga om överlämnande av torghandelsadministration till en företagareförening 94/95:466
- fråga om möjligheterna att utnyttja ett privat företag vid transport för verkställighet av beslut om avvisning enligt utlänningslagen 95/96:223
- fråga om kommuniceringsskyldighet vid prövning av ansökan om studiemedel för studier i utlandet 96/97:394
- anmälningar mot Statens jordbruksverk angående frågor om jäv och myndighetsutövning m.m. inom veterinärväsendet 97/98:424
- fråga bl.a. om polismyndighet haft stöd i lag för sin åtgärd att till ett vaktbolag överlämna vissa förvaltningsavgifter 97/98:173

- Stockholms tingsrätts handläggning med anledning av att handlingar, det s.k. Materialet eller scientologbibeln, vilka till sitt innehåll överensstämde med handlingar som omfattades av sekretess i ett pågående mål, gavs in till tingsrätten som en bilaga till en framställning om att få ut handlingar i målet 98/99:485
- 1998/99:JO1
Bilaga 4

Namnuppgift

- sjukhus har underlåtit att på begäran av polis lämna ut uppgift rörande patient 97/98:498
- kritik mot en skola för utlämnande av felaktig personuppgift. Vid förfrågan om adressuppgift för en anställd vid skolan har uppgift rörande annan anställd med samma förnamn men annat efternamn lämnats ut 98/99:501

Naturvårdslagen

- kritik mot länsstyrelse för handläggningen av ett ärende rörande tillstånd till täktverksamhet; länsstyrelsen har bl.a. under avsevärd tid accepterat att verksamheten pågick trots att tidigare tillstånd löpt ut 94/95:399

Objektivitet

- en byggnadsnämnd har åsidosatt lag och föranlett anmärkningar om partiskhet vid handläggning som efter osaklig tjänstemannaberedning lett till beslut om bygglov för viss mot gällande detaljplan stridande verksamhet (livsmedelsförsäljning), m.m. 97/98:464

Objektivitetsprincipen

- rätten bör inte vid förordnande om samarbetsamtal i vårdnadsmål ge direktiv om inriktningen av samtalen 95/96:74
- begränsning av myndighets serviceskyldighet med hänsyn till arten av begärd tjänst: en byggnadsinspektör hade, med hänsyn till intressemot-sättningar mellan berörda enskilda vilka kunde bli parter i rättegång, inte bort företa en – på byggnadsnämnden icke ankommande – besiktning av ett arbete i en byggnad 96/97:402

Offentligt biträde

- kritik mot en polismyndighet för dröjsmål med förordnande av offentligt biträde för förvarstagen utlämning m.m. 97/98:266

Offentlig tillställning

- disciplinansvar för polisintendent som lagstridigt upplöst en offentlig tillställning 94/95:126

Ombudsman

- kritik mot Ombudsmannen mot etnisk diskriminering för åtgärder mot två personer som författat en i en dagstidning publicerad insändare 94/95:547

1998/99:JO1

Bilaga 4

Omprövning av beslut

- polismyndighets möjlighet att ompröva ett av myndigheten fattat beslut i ett parkeringssärende 96/97:100
- fråga om Allmänna reklamationsnämnden i samband med att ett ärende avgörs bör informera parterna om möjligheten att inom en viss tid begära omprövning av beslutet, m.m. 96/97:148
- handläggningen vid en länsstyrelse av tre överklagningsärenden; bl.a. fråga om upphävande av gynnande beslut 96/97:356
- upphävande av omprövningsbeslut 96/97:314
- utredning inför omprövning enligt 20 kap. 10 a § AFL 96/97:327
- skyldighet att utan yrkande ompröva beslut om skattetillägg 96/97:232
- handläggningen av ett ärende om personlig assistans enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) 97/98:357

Opartiskhet

- kritik mot en domare för underhandskontakter med en åklagare som inneburit att förtroendet för rättens opartiskhet rubbats 94/95:43
- en byggnadsnämnd har åsidosatt lag och föranlett anmärkningar om partiskhet vid handläggning som efter osaklig tjänstemannaberedning lett till beslut om bygglov för viss mot gällande detaljplan stridande verksamhet (livsmedelsförsäljning), m.m. 97/98:464

Part

- fråga om vem som är arbetstagarens motpart i mål om undanröjande av disciplinpåföljd och JO:s ställning i en sådan rättegång 94/95:115
- fråga om kommuniceringsskyldighet vid prövning av ansökan om studiemedel för studier i utlandet 96/97:394
- fråga om en byggnadsnämnds skyldighet att meddela beslut i ett ärende om ingripande enligt 10 kap. plan- och bygglagen (1987:10) 98/99:440

Partistöd

- tre fall rörande tillämpning av reglerna om kommunalt partistöd m.m. Frågor bl.a. om gränsdragning mellan olika stödformer och om definiering av bidragsberättigat parti 94/95:468

Partsinsyn

- initiativärende om domstolarnas handläggning av frågor om parts rätt att närvara vid rättegången och få del av eller tillgång till sekretessbelagda handlingar i ett brottmål om olovlig avlyssning (det s.k. buggningsmålet) 95/96:29

- läkarintyg hos försäkringskassa 96/97:477
- fråga om en umgängesberättigad förälders rätt till insyn i ett barnavårds-
ärende 96/97:287

1998/99:JO1
Bilaga 4

Pass

- fråga om socialnämnds möjlighet att återkalla ett pass för ett barn som omhändertagits enligt 6 § LVU 96/97:284

Patient

- sjukhus har underlåtit att på begäran av polis lämna ut uppgift rörande patient 97/98:498

Personregister

- fråga om hur Patent- och registreringsverket (PRV) uppfyller sina skyldigheter som registeransvarig enligt datalagen (1973:289) när en person som är registrerad som styrelseledamot i ett företag anmäler att uppgiften är oriktig 96/97:150

Plan- och bygglagen

- kritik mot byggnadsnämnd angående underlåtenhet att behandla fråga om framställning hos åklagare om tilläggsavgift 94/95:442
- kritik mot byggnadsnämnd i fråga om prioritering av bygglovsärenden 94/95:447
- kritik mot byggnadsnämnd angående utformningen av vissa skrivelser till sökanden i ett ärende om bygglov 94/95:453
- kritik mot byggnadsnämnd angående kommunikeringsskyldigheten i ärenden om förhandsbesked respektive bygglov 95/96:409
- en byggnadsnämnd har åsidosatt lag och föranlett anmärkningar om partiskhet vid handläggning som efter osaklig tjänstemannaberedning lett till beslut om bygglov för viss mot gällande detaljplan stridande verksamhet (livsmedelsförsäljning), m.m. 97/98:464
- fråga om en byggnadsnämnds skyldighet att meddela beslut i ett ärende om ingripande enligt 10 kap. plan- och bygglagen (1987:10) 98/99:440

Polis

- sjukhus har underlåtit att på begäran av polis lämna ut uppgift rörande patient 97/98:498

Polisförordningen

- åtal mot en biträdande länspolismästare för tjänstefel bestående i underlåtenhet att överlämna en anmälan mot en polisman till åklagare 97/98:81
- fråga om en polismans olämpliga uttalande borde medföra disciplinpåföljd 97/98:92

Polislagen

- fråga i mål angående ansvar för tjänstefel om det funnits lagligt stöd för polismanns beslut om omhändertagande enligt 13 § polislagen 94/95:86
- polisens användning av handfängsel 94/95:166
- otillåten våldsanvändning i samband med en kroppsbesiktning med anledning av misstanke om narkotikabrott 98/99:107

1998/99:JO1

Bilaga 4

Polismyndighet

- åtal mot polisman för tjänstefel; fråga om det funnits lagligt stöd för vakt-havande befäls beslut om frihetsberövande av person som medtagits till förhör 94/95:65
- åtal mot bitr. vaktavande befäl för tjänstefel och undertryckande av urkund 94/95:80
- åtal mot polisman för tjänstefel; fråga om det funnits lagligt stöd för polismanns beslut om omhändertagande enligt 13 § polislagen 94/95:86
- polisman som rättat parkeringsanmärkningar avseende egna fordon har dömts för tjänstefel 94/95:104
- disciplinansvar för en polisassistent för subjektiva värdeomdömen i polis-sannmålningar 94/95:124
- skyldighet att biträda med handräckning enligt 47 § andra stycket 2 lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård 94/95:163
- disciplinansvar för två polisinspektörer med anledning av beviljandet av vissa lättnader i tjänstgöringen i samband med en julhelg 95/96:86
- polismyndighets genomförande av en övning 95/96:116
- när en s.k. mellanrapport tas ur en taxibils taxameter och omhändertas på grund av misstanke om brott skall beslagsprotokoll upprättas 96/97:84
- laglig grund för polisen att anvisa marschväg för en demonstration för vilken tillstånd inte sökts föreligger inte 96/97:89
- polismyndighets möjlighet att ompröva ett av myndigheten fattat beslut i ett parkeringsärende 96/97:100
- kritik mot en polismanns åtgärder vid ett ingripande mot en fordonsförare som förnekade hastighetsöverträdelse 96/97:103
- kritik mot en polismyndighet för genomförandet av en bevisprovokation 97/98:118
- åtal mot en biträdande länspolismästare för tjänstefel bestående i underlå-tenhet att överlämna en anmälan mot en polisman till åklagare 97/98:81
- polismän har berett sig tillträde till en myndighets lokaler i syfte att verk-ställa ett hämtningsbeslut 97/98:133
- uttalanden om lämpligheten av att vidta straffprocessuella tvångsåtgärder mot utländsk medborgare som misstänkts för en trafikförseelse 97/98:147
- polisens samverkan med privata näringsidkare 97/98:155
- åtal mot en kommissarie för tjänstefel har ogillats då han inte ansetts ha förfarit oaktsamt (reell husrannsakan i en restaurang på grundval av ett anonymt tips) 98/99:59
- handläggningen av en förundersökning där oskyldiga personer sannings-löst utpekats som delaktiga i ett mord på en polisman 98/99:62
- förmansprövning på distans 98/99:116

- en polismyndighets handläggning av en av länsrätten beslutad verkställighet av allmän domstols dom i en vårdnadsfråga 98/99:124
- 1998/99:JO1
Bilaga 4

Posthantering

- vidarebefordran av skrifter från enskild, vilka uppfattats som sända till fel myndighet 95/96:156
- fråga om lagligheten och lämpligheten av Statens invandrarverks rutiner att i samband med sortering av post till boende på flyktingförläggningar göra vissa observationer och vidta vissa åtgärder (kopiering) med avseende på försändelserna 96/97:184

Privaträttsligt subjekt

- fråga bl.a. om polismyndighet haft stöd i lag för sin åtgärd att till ett vaktbolag överlämna vissa förvaltningsuppgifter 97/98:173

Proportionalitetsprincipen

- förundersökning mot en åklagare för ett beslut om husrannsakan (grund för misstanke om brott avseende förfoganden över egendom som skulle ingå i bodelning, rekvisitet synnerlig anledning, proportionalitetsprincipen) 94/95:134
- husrannsakan enligt 20 § polislagen i Alsike kloster för eftersökande av utlänningar 95/96:192
- uttalanden om lämpligheten av att vidta straffprocessuella tvångsåtgärder mot utländsk medborgare som misstänkts för en trafikförseelse 97/98:147
- vid tillsynsmyndighets förrättning med tillämpning av alkohollagens (1994:1738) regler om rätt att få tillträde till lokaler m.m. utesluter krav på hänsyn till den enskilde i allmänhet – om inte denne klart samtyckt – närvaro av utomstående, såsom TV och andra massmedier 97/98:253

Protokoll

- underrättelse enligt 23 kap. 18 § rättegångsbalken, s.k. slutdelgivning; dokumentation och åklagarens kontroll av att underrättelse delgetts den misstänkte 96/97:64
- formerna för tillhandahållande av utredningsmaterialet sedan den misstänkte och hans försvarare fått en muntlig underrättelse enligt 23 kap. 18 § rättegångsbalken i samband med slutförhör 96/97:72

Provokation

- kritik mot en polismyndighet för genomförandet av en bevisprovokation 97/98:118

Psykiatrisk tvångsvård

- fråga om patients rätt att fritt förfoga över egna medel på patientkonto 96/97:301

- fråga huruvida vissa åtgärder som vidtagits av sjukvårdspersonal utgjort otillåten telefonavlyssning samt censurering av en patients post 96/97:302 1998/99:JO1
- fråga om behandling av en häktad person som av domstol dömts till rättspsykiatrisk vård 97/98:353 Bilaga 4
- kritik mot ett sjukhus för bristande åtgärder enligt lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård (LPT), särskilt vad gäller grunden för utskrivning av patient som var avviken och dokumentationen av begäran om polishandräckning respektive avlysningen av begäran 98/99:319
- fråga om utsättande av medicinsk diagnos i domskäl 98/99:184

Regeringsformen

- fråga om åsiktsregistrering (sympatisörer till Vitt Ariskt Motstånd – VAM) inom kriminalvården 94/95:178
- kritik mot fastighetsbildningsmyndighet angående avfattningen av yttrande till JO efter remiss 94/95:459
- på JO:s initiativ upptagen fråga om tillämpning av 39 § lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall (LVM) i mål om omedelbart omhändertagande när part påkallar muntlig förhandling. Även fråga om domstolschefs skyldighet att yttra sig till JO 95/96:144
- fråga om handläggningen av ett disciplinärende vid ett domkapitel varit förenlig med den grundlagsreglerade åsikts-, yttrande- och meddelarfriheten 95/96:457
- en byggnadsnämnd har åsidosatt lag och föranlett anmärkningar om partiskhet vid handläggning som efter osaklig tjänstemannaberedning lett till beslut om bygglov för viss mot gällande detaljplan stridande verksamhet (livsmedelsförsäljning), m.m. 97/98:464
- skolledningar har förbjudit elever att bära vissa kläder eller märken med nazistisk innebörd, eller hindrat spridning av skrifter med sådant innehåll 97/98:436

Regeringsrätten

- fråga om Regeringsrättens handläggningstider i mål rörande utlämnande av allmän handling 94/95:566

Regionalpolitiskt stöd

- fråga om hur en länsstyrelse bör förfara när den som genom ett preliminärt beslut beviljats regionalpolitiskt stöd meddelar att han inte har för avsikt att utnyttja det beviljade stödet 96/97:166

Registrering

- fråga om hur Patent- och registreringsverket (PRV) uppfyller sina skyldigheter som registeransvarig enligt datalagen (1973:289) när en person som är registrerad som styrelseledamot i ett företag anmäler att uppgiften är oriktig 96/97:150

Registrering av handlingar

- fråga om diarieföring och arkivering av handlingar rörande körkortstillstånd m.m. vid en länsstyrelse 95/96:489

1998/99:JO1

Bilaga 4

Registrering av telefonnummer

- fråga om nummerregistrering av inkommande samtal till en myndighet är förenligt med grundlag 96/97:458

Remiss

- fråga om utredningsförfarandet i ett ärende rörande rikstäckande parkeringstillstånd för handikappfordon 95/96:171

Remissyttrande

- kritik mot fastighetsbildningsmyndighet angående avfattningen av yttrande till JO efter remiss 94/95:459

Råd

- kritik mot en miljö- och hälsoskyddsnämnd för bristfälligt utformade råd och anvisningar m.m. 97/98:418

Rättegångsbalken

- uttalanden rörande de rättsliga förutsättningarna att meddela tredskodom mot ett aktiebolag som saknar styrelse 94/95:24
- hämtning av en tilltalad som inte delgetts stämning och bevisupptagning i den tilltalades utvaro när hämtningen misslyckats bör användas med försiktighet 94/95:53
- kritik mot en tingsrätt som i en brottmålsdom avvisat en skadeståndstalan trots att rätten måste anses ha tillåtit att talan väcktes formlöst 94/95:57
- initiativvärende om domstolarnas handläggning av frågor om parts rätt att närvara vid rättegången och få del av eller tillgång till sekretessbelagda handlingar i ett brottmål om olovlig avlyssning (det s.k. buggningsmålet) 95/96:29
- kritik mot en domare som hållit en muntlig förberedelse och en huvudförhandling i ett vårdnadsmål på engelska 95/96:82
- ordförandeskapet vid huvudförhandling i mål vid fastighetsdomstol och vid huvudförhandling i tvistemål 96/97:40
- kritik mot åklagarens och tingsrättens handläggning av bl.a. ett enskilt anspråk och ett beslag sedan åtalet lagts ned 96/97:44
- kritik mot en polismans åtgärder vid ett ingripande mot en fordonsförare som förnekade hastighetsöverträdelse 96/97:103
- kravet på förberedelse i ett hänskjutet mål om betalningsföreläggande 97/98:36
- handläggningen av ett enskilt anspråk som avskiljts från ett brottmål; rättens prövning av talan vid tredskodom 97/98:39

- uttalanden om hemlig teleövervakning, editionsföreläggande, upplysning enligt telelagen eller husrannsakan i syfte att vid brottsutredning få tillgång till teleuppgifter för förfluten tid 97/98:47
- kallelser av förhörspersoner som inte fyllt femton år 97/98:60
- uttalanden om en tingsrätts beslut om förbud för åhörare att bära viss klädsel (MC-väst) under en rättegång 98/99:53

1998/99:JO1
Bilaga 4

Rättelse

- dröjsmål av kronofogdemyndighet med att behandla en begäran om rättelse eller överklagande 94/95:190

Rättshjälp

- kritik mot Statens invandrarverk för långsam handläggning av ansökningar om offentligt biträde i utlänningsärenden 95/96:185
- sekretess hos åklagarmyndighet i ett ärende om internationell rättshjälp i brottmål 97/98:105
- kritik mot en polismyndighet för dröjsmål med förordnande av offentligt biträde för förvarstagen utlämning m.m. 97/98:266

Rättskraft

- fråga om en kriminalvårdsanstalts möjlighet att ändra ett för en intagen gynnande beslut 96/97:114
- handläggningen vid en länsstyrelse av tre överklagningsärenden; bl.a. fråga om upphävande av gynnande beslut 96/97:356

Röstlängd

- valinformation till utlandssvenskar m.m. 96/97:153

Saklegitimation i HSAN

- fråga om Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd (HSAN) med tillämpning av 19 § lagen (1994:954) om disciplinpåföljd m.m. på hälso- och sjukvårdens område kunnat ta upp en anmälan från en nära anhörig (son) till utredning oaktat fullmakt från patienten ej förelåg 97/98:356

Samarbetssamtal

- rätten bör inte vid förordnande om samarbetssamtal i vårdnadsfall ge direktiv om inriktningen av samtalen 95/96:74

Samtycke

- vid tillsynsmyndighets förrättning med tillämpning av alkohollagens (1994:1738) regler om rätt att få tillträde till lokaler m.m. utesluter krav på hänsyn till sekretess och andra intressen i allmänhet – om inte berörd enskild klart samtyckt – närvaro av utomstående, såsom TV och andra massmedier 97/98:253

Sekretess

- användande av förbehåll enligt 14 kap. 9 eller 10 § sekretesslagen i samband med bolagisering av affärsverk m.m. 94/95:574
- initiativvärende om domstolarnas handläggning av frågor om parts rätt att närvara vid rättegången och få del av eller tillgång till sekretessbelagda handlingar i ett brottmål om olovlig avlyssning (det s.k. buggningsmålet) 95/96:29
- socialjouren har tillsammans med ett TV-team besökt en plats där prostitution förekommer. Fråga om socialjourens handlande stått i strid mot socialtjänstens sekretess 95/96:437
- fråga om verksamhet som bedrivs enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) utgör en självständig verksamhetsgren i förhållande till socialtjänsten i de fall då frågorna handläggs av samma nämnd 95/96:431
- uppgiftslämnande inom skattemyndighet 96/97:241
- fråga om försäkringskassas centralkontor och lokalkontor är att betrakta som självständiga verksamhetsgrenar i förhållande till varandra 96/97:474
- läkarintyg hos försäkringskassa 96/97:477
- försäkringskassas utlämnande av uppgifter till utomstående myndighet 96/97:480
- fråga om en umgängesberättigad förälders rätt till insyn i ett barnavårdsärende 96/97:287
- sekretess hos åklagarmyndighet i ett ärende om internationell rättshjälp i brottmål 97/98:105
- vid tillsynsmyndighets förrättning med tillämpning av alkohollagens (1994:1738) regler om rätt att få tillträde till lokaler m.m. utesluter krav på hänsyn till sekretess m.m. – om inte berörd enskild klart samtyckt – närvaro av utomstående, såsom TV och andra massmedier 97/98:253
- anteckning i försäkringskassas journal att viss uppgift inte fick ”delges” den försäkrade 97/98:500
- sjukhus har underlåtit att på begäran av polis lämna ut uppgift rörande patient 97/98:498
- fråga om sekretess gentemot vårdnadshavare för uppgift rörande en 11-årig dotters graviditet 98/99:417
- föräldrars rätt att bestämma i frågor som rör ett tonårsbarns personliga angelägenheter. – Fråga om tillämpningen av 7 kap. 1 § och 14 kap. 4 § andra stycket sekretesslagen 98/99:464
- fråga om utsättande av medicinsk diagnos i domskäl 98/99:184
- utlämnande av uppgift om hivsmitta 98/99:515
- försäkringskassas utlämnande av medicinsk information till den försäkrades arbetsgivare 98/99:517

1998/99:JO1

Bilaga 4

Service

- fråga om myndighets serviceskyldighet 94/95:234
- kritik mot Krigsskolan (försvarets sjukvårdshögskola) för dröjsmål med att besvara en skrivelse 94/95:240

- kritik mot länsbostadsnämnd för dröjsmål med handläggningen av en begäran att få ut allmänna handlingar, vilka det ankom på nämnden att identifiera 94/95:571
- frågor om dels skyldighet för myndigheter att på begäran av enskild lämna ut allmän handling samt att lämna uppgifter ur allmän handling, dels myndigheters skyldighet att ge service åt enskilda och därmed sammanhängande krav på myndigheters tillgänglighet 95/96:495
- vidarebefordran av skrifter från enskild, vilka uppfattats som sända till fel myndighet 95/96:156
- en tjänsteman vid en socialförvaltning hjälpte en klient att upprätta en anmälan till Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd, HSAN. Kritik mot att anmälan upprättats på socialförvaltningens brevpapper och undertecknats av tjänstemannen 96/97:294
- begränsning av myndighets serviceskyldighet med hänsyn till arten av begärd tjänst: en byggnadsinspektör hade, med hänsyn till intressemot-sättningar mellan berörda enskilda vilka kunde bli parter i rättegång, inte bort företa en – på byggnadsnämnden icke ankommande – besiktning av ett arbete i en byggnad 96/97:402
- uttalande angående statlig myndighets skyldighet att skyndsamt expediera beslut 96/97:143
- utredningsansvar, service och skyldighet att meddela beslut vid en förvaltningsmyndighets handläggning av en ansökan om ett tillstånd. (Ärende hos kommunal nämnd om undantag för rörelsehindrade från föreskrifter om förbud att parkera.) 97/98:460
- fråga om enskilds kontakter med en socialnämnd inneburit en begäran om bistånd eller endast inhämtande av upplysningar 97/98:347

1998/99:JO1
Bilaga 4

Sjukhus

- sjukhus har underlåtit att på begäran av polis lämna ut uppgift rörande patient 97/98:498
- kritik mot ett sjukhus för bristande åtgärder enligt lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård (LPT), särskilt vad gäller grunden för utskrivning av patient som var avviken och dokumentationen av begäran om polishandräckning respektive avlysningen av begäran 98/99:319
- sjukhus har tillåtit ett TV-bolag att filma verksamheten vid akutmottagningen. Fråga bl.a. om patienternas integritet trätts förnär genom inspelningarna 98/99:458
- sjukhusledningen vid Ängelholms sjukhus har tagit bort och låtit förstöra protestlistor som lagts ut inom sjukhuset; fråga om åtgärden inneburit kränkning av yttrandefriheten 98/99:473

Självdeklaration

- förtryckta uppgifter att gift skattskyldig var ensamstående 94/95:244

Skolledning

- fråga om skolledning genom att förbjuda elever att lyssna på viss musik och att omhänderta ett kassetband handlat grundlagsstridigt 94/95:406
- kritik mot rektor vid lågstadieskola för att inte ha vidtagit tillräckliga åtgärder för att tillmötesgå förälders önskan om att dennas dotter skulle placeras i viss skola; även fråga om utformning av blankett för önskemål om viss skolplacering 94/95:410
- bristfälliga åtgärder av skolledning sedan en elev skadats under lektion 95/96:385
- fråga om en skollednings inställande av en skoldans utgjort en otillåten kollektiv bestraffning av högstadieelever 95/96:398
- handläggningen av ett ärende rörande misstankar om att elev utsatts för incest i hemmet; bl.a. fråga om kvarhållande av eleven i skolan 95/96:387
- fråga om rätten att sprida politisk information i skola 95/96:394
- avstängning av en elev inom grundskolan 96/97:378
- fråga om rätt för föräldrar och journalister att komma in i en skola för att samtala med eleverna i en klass. Tillika fråga om skolan skall ta hänsyn till vårdnadshavarnas inställning, innan den tillåter att elever i tioårsåldern intervjuas av en journalist i skolan 96/97:381
- kritik mot skolledning för brister i handläggningen av ett ärende angående uttagning av elever till undervisning i särskild undervisningsgrupp 96/97:372
- kritik mot skolpersonal för agerande i en vårdnadstvist 96/97:384
- åtal mot en lärare för misshandel samt kritik mot skolledning och skolförvaltning för uteblivna stödinsatser m.m. 96/97:364
- skolledningar har förbjudit elever att bära vissa kläder eller märken med nazistisk innebörd, eller hindrat spridning av skrifter med sådant innehåll 97/98:436
- ett på JO:s initiativ upptaget ärende med anledning av att rektor vid en skola i Landskrona kommun polisanmält en sjuårig elev 98/99:432
- kritik mot en skolledning för brister i handläggningen av ett elevvårdsärende; bl.a. fråga om anpassad studiegång 98/99:412

1998/99:JO1

Bilaga 4

Skyndsamhetskravet i TF

- handläggningen av en begäran att få ta del av allmänna handlingar m.m.; fråga bl.a. om Socialstyrelsens stängning av och inskränkning i servicenivån vid det regionala tillsynskontoret i Jönköping under vissa dagar inneburit att styrelsen inte kunnat uppfylla skyndsamhetskraven i tryckfrihetsförordningen 97/98:495

Smittskyddslagen

- fråga om förutsättningarna för tvångsvård enligt bestämmelserna i smittskyddslagen förelegat beträffande en hivinfekterad man 94/95:379
- fråga huruvida smittskyddsläkarens beslut enligt 49 § smittskyddslagen om särskilda villkor i samband med beviljad permission kan överklagas 94/95:382

Socialförsäkring

- jäv för försäkringskassas förtroendeläkare 94/95:384
- försäkringskassa har inte kommunicerat inhämtat material med den försäkrade 94/95:386
- försäkringskassas underlåtenhet att kommunicera inhämtat material, även fråga om bruket av ordet ”delgivning” 94/95:387
- försäkringskassa har underlåtit att underrätta om ett fattat beslut 94/95:388
- försäkringskassa har ej bemött invändningar mot ett beslutsförslag 94/95:390
- bristande överensstämmelse mellan socialförsäkringsnämnds beslutsprotokoll och utsända beslutsmeddelanden 94/95:392
- dröjsmål av försäkringskassa med omprövning av beslut 94/95:393
- omfattningen av försäkringskassans prövning enligt 20 kap. 10 a § lagen om allmän försäkring 94/95:395
- underlåtenhet att meddela avvisningsbeslut i ärende som tidigare prövats 94/95:397
- partsinsyn hos försäkringskassa när försäkrad begärt att få del av handlingar som tidigare kommunicerats 95/96:337
- utebliven kommunikation i ärende om avregistrering från försäkringskassa 95/96:338
- försäkringskassa har inte tagit ställning till sjukintyg avseende nya sjukperioder 95/96:341
- försäkringskassas dröjsmål med beslut sedan beslutsförslag kommunicerats 95/96:344
- tidpunkt för indragning av sjukpenning 95/96:344
- utbetalning av sjukpenning har stoppats formlöst 95/96:346
- förutsättningar för och dokumentation av provisoriskt beslut 95/96:348
- utformningen av försäkringskassas beslutsmeddelande 95/96:348
- indragning av sjukpenning under pågående utredningstid utan formligt beslut 95/96:351
- provisoriska beslut vid nya sjukfall 95/96:352
- uttalanden av försäkringskassa i fråga om jämkning av underhållsbidrag 95/96:355
- långsam handläggning av rättidsprövning och s.k. 20:10 a-prövning vid överklagande 95/96:358
- försäkringskassas initiativ till en ansökan om sjukbidrag 96/97:312
- lämnande av muntliga uppgifter till tjänsteman 96/97:314
- upphävande av omprövningsbeslut 96/97:314
- makes närvaro vid möte om rehabilitering 96/97:323
- bristande överensstämmelse mellan av tjänsteman fattat beslut och expedierat beslutsmeddelande 96/97:326
- utredning inför omprövning enligt 20 kap. 10 a § AFL 96/97:327
- formerna för utredning 96/97:329
- försäkringskassas avvaktan att en dom skulle vinna laga kraft innan pension omräknades 96/97:334
- utbetalning av pension utan att samtycke inhämtats från förvaltare 96/97:336

1998/99:JO1

Bilaga 4

- kritik mot en kriminalvårdsanstalt för handläggningen av en anmälan om skada 97/98:193
- länsrätt har överprövat av försäkringskassa meddelat grundbeslut, trots att kassan fattat nytt beslut efter omprövning 97/98:222
- formlöst innehållande av sjukpenning 97/98:368
- formlöst innehållande av bostadsbidrag 97/98:369
- meddelande av provisoriskt beslut på uppmaning av annat lokalkontor 97/98:369
- kommunikering av ändrat beslutsförslag 97/98:371
- besked om företräde inför socialförsäkringsnämnd 97/98:372
- sammantagen prövning av rätt till arbetsskadeersättning på grund av såväl olycksfall som annan skadlig inverkan i arbetet 97/98:374
- utformningen av försäkringskassors beslut (initiativärende) 97/98:375
- utformningen av försäkringskassas beslutsmeddelanden 97/98:402
- rättelse av felaktigt beslutsmeddelande 97/98:402
- bristande överensstämmelse mellan socialförsäkringsnämnds protokoll och av försäkringskassa utsänt beslutsmeddelande 97/98:406
- överklagande har endast föranlett omprövning 97/98:408
- överklagande borde ha överlämnats till länsrätt oavsett om det återkallats 97/98:411
- hantering av inkomna handlingar 98/99:335
- utformningen av journalanteckning 98/99:336
- innehållet i försäkringskassas akt 98/99:338
- rapportering av iakttagelser rörande en försäkrad 98/99:342
- kassatjänstemans rapportering av iakttagelser rörande en försäkrad 98/99:344
- provisoriskt beslut efter anonym anmälan 98/99:345
- fattande av beslut innan kommunikeringstid gått ut 98/99:347
- underlåtenhet att kommunicera inhämtat material och att fatta beslut med anledning av nya sjukintyg 98/99:349
- viss utredning ej avvaktad 98/99:351
- formlösa ändringar av socialförsäkringsnämnds beslut 98/99:352
- Riksförsäkringsverkets tillsynsverksamhet 98/99:352
- formerna för ändring av socialförsäkringsnämnds beslut 98/99:366
- dröjsmål med utsändande av underrättelse om beslut 98/99:377
- interna anvisningar i strid med Riksförsäkringsverkets rekommendationer 98/99:381
- angivande av lagregel i beslut 98/99:386
- underlåtenhet att fatta beslut trots begäran 98/99:387
- dröjsmål med utbetalning 98/99:388

1998/99:JO1
Bilaga 4

Socialtjänsten

1998/99:JO1

I Socialtjänstlagen (SoL)

Bilaga 4

Kommunens ansvar

- utlänningslagstiftning – sociallagstiftning. En gränsdragningsfråga 94/95:248
- unga i häkte – ett på JO:s initiativ upptaget ärende angående socialtjänstens ansvar för unga lagöverträdare 94/95:255
- socialtjänstens ansvar för asylsökande som vägrats uppehållstillstånd 94/95:272
- fråga om vilken kommun som skall tillgodose vårdbehov enligt socialförfattningarna för person som är mantalsskriven i en kommun men huvudsakligen vistas i en annan 94/95:277
- behörig socialnämnd i ett barnavårdsärende 95/96:262
- fråga om bistånd enligt 6 § SoL kan beviljas en sjuttonårig flicka mot vårdnadshavarens vilja 96/97:252
- en socialnämnd får inte kringgå bestämmelserna i 72 § SoL genom att avsluta ett s.k. barnavårdsärende och göra en anmälan enligt 71 § SoL till familjens nya hemkommun 97/98:331

Allmänna riktlinjer för socialnämndens verksamhet

- vårdnadsutredare bör inte utan båda parternas samtycke utses till s.k. kontaktperson i samband med umgängestillfällen 94/95:283
- kontaktmans befogenheter 94/95:285
- kritik mot socialförvaltningens handlande med anledning av uppgifter till nämnden att en 17-årig pojke rökt hasch på en större ungdomsfest 95/96:275
- kritik mot socialförvaltningen för agerandet vid en konflikt mellan två makar rörande vem av dem som skall ta hand om de gemensamma barnen 95/96:242
- socialjouren har tillsammans med ett TV-team besökt en plats där prostitution förekommer. Fråga om socialjourens handlande stått i strid mot socialtjänstens sekretess 95/96:437
- fråga om verksamhet som bedrivs enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) utgör en självständig verksamhetsgren i förhållande till socialtjänsten i de fall då frågorna handläggs av samma nämnd 95/96:431
- en kommunalnämnd anmälde till polisen att en far förgripit sig sexuellt mot sin elvaåriga dotter. Polisen upplyste därefter kommunalförvaltningen om att uppgifterna i polisanmälan behövde kompletteras. Fråga bl.a. om en tjänsteman vid kommunalförvaltningen ägt att, utan samråd med vårdnadshavarna, höra flickan i skolan för att kunna komplettera nämnda polisanmälan 96/97:258
- en tjänsteman vid en socialförvaltning hjälpte en klient att upprätta en anmälan till Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd, HSAN. Kritik mot att

- anmälan upprättats på socialförvaltningens brevpapper och undertecknats av tjänstemannen 96/97:294
- av chefen för vuxenförvaltningen i Ludvika kommun vidtagen åtgärd att ta bort protestlistor mot ett nytt matsystem i två av kommunens fastigheter inom äldreomsorgen har inte befunnits strida mot 2 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen 96/97:432
 - kritik mot en socialnämnd för passivitet vid bedrivandet av en s.k. barnavårdsutredning; även fråga om en otillåten begränsning av en förälders umgänge med barnet under utredningstiden 97/98:314
 - socialnämnds användning av blanketter innefattande samtycke från den biståndssökande till att utredningskontakter tas 97/98:328

Anmälningsskyldigheten enligt 71 § SoL

- fråga om anmälningsskyldigheten begränsas för personal inom hälso- och sjukvården i fråga om barn som vistas på sjukhus 95/96:247
- en förskola anmälde enligt 71 § SoL till socialnämnden att det fanns skäl att misstänka att en far förgripit sig sexuellt mot sin dotter. Fråga om det förelåg skäl för ett ingripande enligt 6 § LVU, brister i socialnämndens utredning m.m. 96/97:268
- kritik mot skola och hälso- och sjukvården för att anmälan inte gjorts enligt 71 § när det uppdagats att en elvaårig flicka blivit gravid och genomgått abort 98/99:417

Omsorger om barn och ungdom

- fråga om föräldrar till barn på daghem bör informeras när personal på daghemmet misstänks för övergrepp 94/95:287
- föräldrars rätt att bestämma i frågor som rör ett tonårsbarns personliga angelägenheter 98/99:464

Vård i familjehem och i hem för vård eller boende

- fråga om socialtjänstens skyldighet att bevaka familjehemsplacerade barns intressen innefattar möjlighet att begära urinprov av familjehemsföräldrarna på grund av uppkommen misstanke om haschmissbruk 94/95:290
- kritik mot socialförvaltning för dröjsmål med inledande av utredning enligt 50 § SoL samt för att en jourhemsplacering varat sådan tid att placeringen övergått till att bli stadigvarande. Även fråga om verkan av att vårdnadshavaren återkallat sitt medgivande till placeringen m.m. 95/96:279
- fråga om en kommundelsnämnd ägt vidta åtgärd för att möjliggöra avlyssning av telefonsamtal mellan ett familjehemsplacerat barn och en av dess föräldrar 97/98:325

Handläggning av ärende m.m.

- åtgärder i ärende rörande misstänkta sexuella övergrepp mot barn. Frågor angående bl.a. lagligheten av socialtjänstens medverkan till polisförhör

- och läkarundersökning av små barn utan vårdnadshavarens samtycke 94/95:292
- 1998/99:JO1
Bilaga 4
- fråga om kommuniseringsplikt enligt 17 § förvaltningslagen av vårdnads- och umgängesrättsutredning föreligger 94/95:363
 - uppgift i yttrande till länsrätt i ett biståndsärende om att en klient varit intagen på behandlingshem har ansetts helt sakna betydelse och borde därför ha utelämnats 94/95:364
 - fråga om socialförvaltnings handläggning av besvärslinlaga när klaganden inte delgett det beslut som överklagats 94/95:365
 - fråga om innebörden av den förvaltningsrättsliga principen om gynnande besluts bindande effekt samt länsrätts skyldighet att tillse att mål blir så utrett som dess beskaffenhet kräver 94/95:367
 - kritik mot socialförvaltning för dröjsmål att överlämna besvärslinlaga till länsrätt m.m. 95/96:314
 - fråga om kommuniseringsplikt enligt 17 § förvaltningslagen av upplysningar enligt 6 kap. 20 § föräldrabalken 95/96:309
 - med en utredning enligt 50 § SoL avses all den verksamhet som syftar till
 - att göra det möjligt för socialnämnden att fatta beslut i ett ärende 95/96:312
 - kritik mot en socialchef för handläggningen av en anmälan enligt 71 § SoL m.m. 95/96:283
 - brister vid handläggningen av ett önskemål från en sjukhemsboende åldring att få flytta till ett sjukhem i en annan kommun 95/96:270
 - socialnämnds skyldighet att verkställa en dom angående bistånd enligt 6 § SoL 96/97:254
 - frågor om socialnämnds skyldighet att meddela beslut i ett biståndsärende och vilka krav som i förekommande fall bör ställas på utformningen av beslutet 96/97:253
 - en tjänsteman vid en socialförvaltning hjälpte en klient att upprätta en anmälan till Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd, HSAN. Kritik mot att anmälan upprättats på socialförvaltningens brevpapper och undertecknats av tjänstemannen 96/97:294
 - handläggningen av ett biståndsärende; fråga om en socialförvaltnings val av adress vid användande av s.k. förenklad delgivning 96/97:295
 - fråga om skyldighet för socialnämnden att kommunicera ett s.k. snabbyttande enligt 6 kap. 20 § andra stycket föräldrabalken 96/97:297
 - handläggningen av ett överklagande när det överklagade beslutet förkommit hos socialförvaltningen 96/97:298
 - kritik mot en socialnämnd för passivitet vid bedrivandet av en s.k. barnavårdsutredning; även fråga om en otillåten begränsning av en förälders umgänge med barnet under utredningstiden 97/98:314
 - socialnämnds skyldighet att verkställa en länsrätts dom angående bistånd enligt 6 § SoL 97/98:321
 - socialnämnds skyldighet att verkställa en länsrättsdom angående bistånd enligt 6 § SoL 97/98:324
 - fråga om enskilda kontakter med en socialnämnd inneburit en begäran om bistånd eller endast inhämtande av upplysningar 97/98:347

- fråga om en socialnämnds möjlighet att återkalla ett beslut att bevilja bistånd enligt 6 § socialtjänstlagen 97/98:348
- socialnämnds användning av blanketter innefattande samtycke från den biståndssökande till att utredningskontakter tas 97/98:328
- en socialnämnd får inte kringgå bestämmelserna i 72 § SoL genom att avsluta ett s.k. barnavårdsärende och göra en anmälan enligt 71 § SoL till familjens nya hemkommun 97/98:331
- kritik mot en socialnämnd som debiterat avgift för kopior av handlingar avseende en slutredovisning av förvaltning av privata medel 98/99:220
- initiativärende: kritik mot en socialnämnd för utlämnande av sekretessbelagda handlingar och för ändringar i originalhandlingar 98/99:474

1998/99:JO1
Bilaga 4

II Lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU)

- omsorgen om en pojke med epilepsi som vid elva års ålder omhändertagits för vård enligt LVU – en granskning av handläggningen vid Gottsunda kommunaldelsnämnd i Uppsala och av de för den medicinska vården ansvariga läkarnas åtgärder i ärendet. Även fråga om länsstyrelsens tillsynsansvar 94/95:301
- kritik mot två åklagare som på bristfälliga grunder beslutat om hämtning till förhör och anhållande av en person misstänkt för sexuellt utnyttjande av underårig. Även kritik mot socialtjänsten för att barnet utan tillräckliga skäl omhändertagits enligt 6 § LVU 94/95:344
- socialnämnds dröjsmål att underställa beslut om omhändertaganden enligt 6 § LVU. Även fråga om möjlighet att överklaga nämndens beslut om placering av barn efter ett omedelbart omhändertagande 94/95:356
- socialnämndens handläggning av LVU-ärende när familjehemsföräldrarna separerat 94/95:360
- fråga om förutsättningar för beslut enligt 14 § andra stycket LVU om att barns vistelseort inte skall röjas för vårdnadshavaren 94/95:361
- fråga om syskons rätt till umgänge med ett omhändertaget barn 95/96:291
- handläggningen av ett barnavårdsärende; frågor om umgänge med familjehemsplacerat barn, återtagande av samtycke till familjehemsplacering, handläggning av ett överklagande, behörig socialnämnd m.m. 95/96:262
- fråga om beslut om omedelbart omhändertagande enligt 6 § LVU eller 13 § LVM skall ges i skriftlig form 95/96:320
- socialnämndens handläggning av ett ärende rörande misstänkt barnmiss-handel; fråga om barnet borde ha omhändertagits enligt 6 § LVU 96/97:262
- tillämpning av lagen (1989:152) om underrättelseskyldighet m.m. när utlämningar är berövade friheten. Fråga om ett omhändertagande enligt 6 § LVU utgör ett sådant frihetsberövande som avses i lagen 96/97:267
- en förskola anmälde enligt 71 § SoL till socialnämnden att det fanns skäl att misstänka att en far förgripit sig sexuellt mot sin dotter. Fråga om det förelåg skäl för ett ingripande enligt 6 § LVU, brister i socialnämndens utredning m.m. 96/97:268
- fråga om länsrätts utredningsansvar i ett mål rörande omhändertagande av en tonårsflicka enligt LVU 96/97:135

- fråga om socialnämnds möjlighet att återkalla ett pass för ett barn som omhändertagits enligt 6 § LVU 96/97:284
- fråga om en umgängesberättigad förälders rätt till insyn i ett barnavårds- ärende 96/97:287
- fråga om den som vistas på ungdomshem för vård enligt LVU kan underkastas begränsningar i rätten att läsa dagstidningar och att ha viss brev- och telefonkontakt 97/98:333
- fråga om en tonåring har kunnat bli föremål för vård enligt LVU därför att han missbrukat s.k. anabola steroider 97/98:335
- fråga om en socialnämnd kan placera den som vårdas enligt LVU i ett s.k. båtprojekt utomlands; även fråga om en länsstyrelse kan bevilja tillstånd för ett HVB-hem att ta emot ungdomar som vårdas enligt LVU när verksamheten skall bedrivas utanför Sverige 97/98:337
- fråga om i vilken utsträckning en socialnämnd får begränsa föräldrarnas umgänge och kontakt med ett barn som omhändertagits enligt 6 § LVU 97/98:344
- fråga om rätten för personal vid särskilda ungdomshem att omhänderta och förstöra försändelser som ankommer till elev 98/99:262
- fråga om rätten för personal vid särskilda ungdomshem att visitera bostadsrum 98/99:262
- omprövning av beslut om fortsatt vistelse på läsbar enhet vid särskilda ungdomshem 98/99:262

1998/99:JO1
Bilaga 4

III Lagen om vård av missbrukare i vissa fall (LVM)

- ingripanden mot intagna vid ett LVM-hem vid vägran att avge urinprov samt omhändertagande av intagnas pengar 95/96:294
- frågor om läkares anmälningsskyldighet enligt 6 och 14 §§ LVM 95/96:299
- fråga om beslut om omedelbart omhändertagande enligt 6 § LVU eller 13 § LVM skall ges i skriftlig form 95/96:320
- på JO:s initiativ upptagen fråga om tillämpning av 39 § lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall (LVM) i mål om omedelbart omhändertagande när part påkallar muntlig förhandling. Även fråga om domstolschefs skyldighet att yttra sig till JO 95/96:144
- socialnämnds skyldighet att söka efter en missbrukare som avvikit från ett s.k. LVM-hem 96/97:292

Sponsring

- polisens samverkan med privata näringsidkare 97/98:155

Studiemedel

- fråga om kommuniceringsskyldighet vid prövning av ansökan om studiemedel för studier i utlandet 96/97:394

Summarisk process

- bifogande av meddelat utslag när mål om betalningsföreläggande i bestridd del överlämnas till tingsrätt 96/97:121

1998/99:JO1

Bilaga 4

Taxering

- underlåten kommunikation före taxeringshöjning samt fråga om rättelse utan begäran från skattskyldig 94/95:245
- underlåten kommunikering i visst fall 96/97:218
- behörig företrädare för dödsbo 96/97:221
- skyldighet att utan yrkande ompröva beslut om skattetillägg 96/97:232
- undanröjande av beslut på grund av brister i kommunikeringen 96/97:237
- fråga om skyldighet att kommunicera en delrevisionspromemoria vid s.k. tredjemansrevision 97/98:285

Telefax

- expediering av allmänna handlingar 94/95:63
- kritik mot en tingsrätt som vägrat använda telefax vid expediering av allmänna handlingar 97/98:75

Telefonnummerregistrering

- fråga om nummerregistrering av inkommande samtal till en myndighet är förenligt med grundlag 96/97:458

Telelagen

- inhämtande av uppgifter med stöd av 27 § telelagen (1993:597) bör alltid underställas förundersökningsledarens ställningstagande 98/99:95

Tillsyn

- kritik mot länsstyrelse för utövande av tillsyn över fastighetsmäklare utan laglig grund 94/95:199
- kritik mot Miljönämnden i Malmö kommun angående tillsynsåtgärder beträffande vissa kemiska produkter (tändvätska och bilvårdsmedel) 95/96:367
- vid inspektion av en länsstyrelse aktualiserade frågor rörande förprovning av djurstallar resp. tillsyn enligt 24 § djurskyddslagen (1988:534); bl.a. fråga om tillsynsuppgifternas fördelning mellan vederbörande kommunala nämnd och länsstyrelsen 96/97:340
- vid tillsynsmyndighets förrättning med tillämpning av alkohollagens (1994:1738) regler om rätt att få tillträde till lokaler m.m. utesluter krav på hänsyn till sekretess och andra intressen i allmänhet – om inte berörd enskild klart samtyckt – närvaro av utomstående, såsom TV och andra massmedier 97/98:253
- Socialstyrelsens handläggning av ett tillsynsärende; fråga om gränsdragning mellan läkares yrkesverksamhet och privata sfär 97/98:364

Tillsättning av tjänst

- handläggningen av ett ärende rörande tillsättning av vikariat som chefsöverläkare; fråga om tillämpningen av förordningen (1982:771) om behörighet till vissa tjänster inom hälso- och sjukvården och om tillsättningen av sådana tjänster 97/98:351

1998/99:JO1

Bilaga 4

Tjänstefel

- en domare har dömts för tjänstefel för att ha beslutat om häktning trots att lagliga förutsättningar för häktning inte förelåg 96/97:31
- en polismyndighet har utan lagligt stöd företagit husrannsakan för eftersökande av utlänningar. Åtalsunderlåtelse efter avslutad förundersökning 96/97:170
- åtal mot en rådman för tjänstefel har ogillats då gärningen ansetts som ringa (felaktigt förverkande av villkorligt medgiven frihet) 98/99:34
- åtal mot en kommissarie för tjänstefel har ogillats då han inte ansetts ha förfarit oaktsamt (reell husrannsakan i en restaurang på grundval av ett anonymt tips) 98/99:59

Tolk

- frågor rörande tolkars rättsliga ställning och arbetsvillkor m.m. 97/98:231

Torghandel

- fråga om överlämnande av torghandelsadministration till en företagareförening 94/95:466

Tredskodom

- uttalanden rörande de rättsliga förutsättningarna att meddela tredskodom mot ett aktiebolag som saknar styrelse 94/95:24
- handläggningen av ett enskilt anspråk som avskiljts från ett brottmål; rättens prövning av talan vid tredskodom 97/98:39

Tryckfrihetsförordningen

- tolkning av begreppet ”expediera” i tryckfrihetsförordningen 94/95:519
- kritik mot en kommunal nämnd i anledning av att nämnden uppdragit åt en tjänsteman att efterforska källan till uppgifter som publicerats i dagspress och som omfattats av den s.k. meddelarfriheten 94/95:543
- fråga om handläggningen av ett disciplinärende vid ett domkapitel varit förenlig med den grundlagsreglerade åsikts-, yttrande- och meddelarfriheten 95/96:457
- avlägsnandet av protestlistor mot ett nytt matsystem i två av kommunens fastigheter inom äldreomsorgen har inte befunnits strida mot 2 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen 96/97:432
- länsstyrelsens uttag av avgift för kopia av en handling tillhörande bilregistret med tillämpning av annan författning (en kungörelse om kommissionärer) än avgiftsförordningen (1992:191) befunnet olagligt 96/97:490

- skolledning har förbjudit elever att bära vissa kläder eller märken med nazistisk innebörd, eller hindrat spridning av skrifter med sådant innehåll 1998/99:JO1 Bilaga 4
97/98:436
- initiativvarende rörande hinder mot spridning av tryckt skrift 98/99:496

Tull

- fråga om förutsättningarna för kroppsvisitation av resande vid passage av EU:s inre gräns 96/97:245
- fråga om den rättsliga grunden för en tullkontroll 97/98:310

Tvistemål

- kravet på förberedelse i ett hänskjutet mål om betalningsföreläggande 97/98:36
- handläggningen av ett enskilt anspråk som avskiljts från ett brottmål; rättens prövning av talan vid treskodom 97/98:39

Täkttillstånd

- kritik mot länsstyrelse för handläggningen av ett ärende rörande tillstånd till täktverksamhet; länsstyrelsen har bl.a. under avsevärd tid accepterat att verksamheten pågick trots att tidigare tillstånd löpt ut 94/95:399

Underhållsstöd

- utformning av meddelande om återbetalningsskyldighet 97/98:412

Underrättelse

- till målsägande om beslut att inte väcka åtal 94/95:160
- kritik mot byggnadsnämnd angående utformningen av vissa skrivelser till sökanden i ett ärende om bygglov 94/95:453
- underrättelse enligt 23 kap. 18 § rättegångsbalken, s.k. slutdelgivning; dokumentation och åklagarens kontroll av att underrättelse delgetts den misstänkte 96/97:64
- formerna för tillhandahållande av utredningsmaterialet sedan den misstänkte och hans försvarare fått en muntlig underrättelse enligt 23 kap. 18 § rättegångsbalken i samband med slutförhör 96/97:72
- fråga om på vilket sätt underrättelse om ett beslut skall ske 96/97:168
- fråga om Allmänna reklamationsnämnden i samband med att ett ärende avgörs bör informera parterna om möjligheten att inom en viss tid begära omprövning av beslutet, m.m. 96/97:148

Undertryckande av urkund

- åtal mot bitr. vakthavande befäl för tjänstefel och undertryckande av urkund 94/95:80

Unga lagöverträdare

- beslut att anhålla ungdomar under 18 år för grov stöld och stöld har med hänsyn till deras ålder och den förväntade påföljden inte ansetts rättsenliga 96/97:56
- uttalanden om behörigheten att leda utredningar enligt 31 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare 97/98:140

1998/99:JO1

Bilaga 4

Uppbörd

- avräkningsordning vid betalning av F-skatt och underrättelse till skattskyldig om påförd dröjsmålsavgift 97/98:296

Utbildning

- kritik mot rektor vid lågstadieskola för att inte ha vidtagit tillräckliga åtgärder för att tillmötesgå förälders önskan om att dennas dotter skulle placeras i viss skola; även fråga om utformning av blankett för önskemål om viss skolplacering 94/95:410
- bristfälliga åtgärder av skolledning sedan en elev skadats under lektion 95/96:385
- fråga om en skollednings inställande av en skoldans utgjort en otillåten kollektiv bestraffning av högstadieelever 95/96:398
- handläggningen av ett ärende rörande misstankar om att elev utsatts för incest i hemmet; bl.a. fråga om kvarhållande av eleven i skolan 95/96:387
- fråga om rätten att sprida politisk information i en skola 95/96:394
- rutinerna vid en barn- och utbildningsnämnds handläggning av ansökningar om antagning till gymnasieutbildning (gymnasial vuxenutbildning) i annan kommun; framställning till regeringen med förslag till översyn av viss reglering i skollagen (1985:1100) 96/97:386
- skolledningar har förbjudit elever att bära vissa kläder eller märken med nazistisk innebörd, eller hindrat spridning av skrifter med sådant innehåll 97/98:436
- handläggning av ett ärende rörande disputation för doktorsexamen; fråga bl.a. om handledares närvarorätt vid betygsnämndssammanträde 98/99:427
- kritik mot en skola för utlämnande av felaktig personuppgift. Vid förfrågan om adressuppgift för en anställd vid skolan har uppgift rörande annan anställd med samma förnamn men annat efternamn lämnats ut 98/99:501
- ett på JO:s initiativ upptaget ärende med anledning av att rektor vid en skola i Landskrona kommun polisanmält en sjuårig elev 98/99:432
- kritik mot en skolledning för brister i handläggningen av ett elevvårdsärende; bl.a. fråga om anpassad studiegång 98/99:412

Utlandssvenskar

- valinformation till utlandssvenskar m.m. 96/97:153

Utlänning

1998/99:JO1

Bilaga 4

- kritik mot polismyndighet för att en utlänning hållits i förvar trots att det saknats laga stöd för åtgärden 94/95:209
- kritik mot personal vid en flyktingförläggning för att olovligen ha berett sig tillträde till asylsökandes boendetrymmen 94/95:214
- bristfällig motivering av beslut i ett ärende om uppehållstillstånd 94/95:219
- frågor om jäv vid Statens invandrarverks handläggning av ärenden om uppehållstillstånd 94/95:222
- frågor om beslut om verkställighet av avvisning till visst land och sättet att utföra ett bevakningsuppdrag 94/95:227
- fråga om möjligheterna att utnyttja ett privat företag vid transport för verkställighet av beslut om avvisning enligt utlänningslagen 95/96:223
- frågor om sjukvård på en flyktingförläggning och om betalningsansvaret för sjukvård som tillhandahållits en asylsökande 95/96:179
- husrannsakan enligt 20 § polislagen i Alsike kloster för eftersökande av utlänningar 95/96:192
- kritik mot Statens invandrarverk för långsam handläggning av ansökningar om offentligt biträde i utlänningsärenden 95/96:185
- kritik mot Statens invandrarverk för bristfällig motivering av beslut i ett ärende om uppehålls- och arbetstillstånd 95/96:221
- kritik mot en polismyndighet och Utlänningsnämnden för handläggningen av frågor om förvar av en utlänning 95/96:212
- fråga om på vilket sätt underrättelse om ett beslut skall ske 96/97:168
- en polismyndighet har utan lagligt stöd företagit husrannsakan för eftersökande av utlänningar. Åtalsunderlåtelse efter avslutad förundersökning 96/97:170
- tillämpning av lagen (1989:152) om underrättelseskyldighet m.m. när utlänningar är berövade friheten. Fråga om ett omhändertagande enligt 6 § LVU utgör ett sådant frihetsberövande som avses i lagen 96/97:267
- rutiner för diarieföring hos polisen med avseende på ett ärende rörande verkställigheten av ett avvisningsbeslut 96/97:177
- fråga om Statens invandrarverks skyldighet att kommunicera vissa uppgifter i en promemoria upprättad av polismyndighet, då uppgifterna lagts till grund för återkallelse av visering 96/97:179
- fråga om lagligheten och lämpligheten av Statens invandrarverks rutiner att i samband med sortering av post till boende på flyktingförläggningar göra vissa observationer och vidta vissa åtgärder (kopiering) med avseende på försändelserna 96/97:184
- kritik mot en polisintendent för att en utlänning varit tagen i förvar utan stöd av lag. Tillika kritik mot polismyndigheten för brist på instruktioner om vem som ansvarade för utlänningsärenden 97/98:261
- kritik mot en polismyndighet avseende ett verkställighetsärende enligt utlänningslagen (1989:529). Bl.a. fråga om polismyndigheten haft rätt att vidta åtgärder för att verkställa avvisning till annat land än det som anvisats i avvisningsbeslutet 98/99:204
- kritik mot en polismyndighet för utformningen av skrivelser till enskilda personer i utlänningsärenden 98/99:208

Utlänningsärende

- uttalande om lämpligheten av Statens invandrarverks åtgärd att låta utlänningsärendes handläggning vila i avvaktan på regeringens prejudicerande avgörande i ett liknande ärende 97/98:273

1998/99:JO1

Bilaga 4

Utmätning

- ansökan riktad mot fel person 94/95:187
- brister i verkställighetsprövning 94/95:188
- dröjsmål av kronofogdemyndighet med att behandla en begäran om rättelse eller överklagande 94/95:190
- förhållande till tredje man; ej prövning av äganderätt vid återställande av egendom 97/98:205
- hantering av säkerhet ställd av tredje man 97/98:215
- underrättelse enligt 6 kap. 16 § utsökningsförordningen 98/99:156
- kommunikering inför beslut om ändring av utmätning i lön 98/99:157

Utomhusvistelse

- fråga om behandling av en häktad person som av domstol dömts till rättspsykiatrisk vård 97/98:353

Utredningsskyldighet

- Socialstyrelsen har inte ansetts skyldig att i förväg kommunicera utredning och anmälan till Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd (HSAN) om disciplinär påföljd men väl att underrätta den anmälda om att anmälan gjorts. Även fråga om utredningsskyldighet 96/97:307
- utredningsansvar, service och skyldighet att meddela beslut vid en förvaltningsmyndighets handläggning av en ansökan om ett tillstånd. (Ärende hos kommunal nämnd om undantag för rörelsehindre från föreskrifter om förbud att parkera.) 97/98:460
- fråga om länsrätts utredningsansvar i ett mål angående körkortsingripande. Även fråga om länsstyrelses handläggning av körkortsärende 98/99:179

Utsökning

- beredande av tillträde till bostadsbyggnad utan lagstöd 95/96:133
- avsaknad av grund för att med exekutiva medel återkräva utbetalt belopp 97/98:218
- olämplig hantering av vid avhysning omhändertaget gods 97/98:219

Vakthavande befäl

- åtal för tjänstefel och undertryckande av urkund 94/95:80

Valinformation

- valinformation till utlandssvenskar m.m. 96/97:153

Verkställighet

- en polismyndighets handläggning av en av länsrätten beslutad verkställighet av allmän domstols dom i en vårdnadsfråga 98/99:124

1998/99:JO1

Bilaga 4

Videoband

- när förhör protokollförs genom upptagning på band skall upptagningen skrivas ut 96/97:75

Vikariatstillsättning

- handläggningen av ett ärende rörande tillsättning av vikariat som chefsöverläkare; fråga om tillämpningen av förordningen (1982:771) om behörighet till vissa tjänster inom hälso- och sjukvården och om tillsättningen av sådana tjänster 97/98:351

Vilandeförklaring

- uttalande om lämpligheten av Statens invandrarverks åtgärd att låta utlänningsärendes handläggning vila i avvaktan på regeringens prejudicerande avgörande i ett liknande ärende 97/98:273

Vite

- kallelser av förhörspersoner som inte fyllt femton år 97/98:60
- fråga om dels skyldighet att till nämnd anmäla beslut som fattats med stöd av "vidaredelegation", dels utformning av vitesföreläggande 98/99:407

Vittnesförhör

- initiativärende om domstolarnas handläggning av frågor om parts rätt att närvara vid rättegången och få del av eller tillgång till sekretessbelagda handlingar i ett brottmål om olovlig avlyssning (det s.k. buggningsmålet) 95/96:29
- kallelser av förhörspersoner som inte fyllt femton år 97/98:60

Våldsanvändning

- otillåten våldsanvändning i samband med en kroppsbesiktning med anledning av misstanke om narkotikabrott 98/99:107

Vårdnads mål

- rätten bör inte vid förordnande om samarbetsamtal i vårdnads mål ge direktiv om inriktningen av samtalen 95/96:74
- rättens skyldighet att se till att en vårdnadsutredning bedrivs skyndsamt; handläggningen av ett mål får inte stanna upp på grund av att en anmälan görs till JO 95/96:79

Yttrandefrihet

1998/99:JO1

Bilaga 4

- fråga om begränsningar i kommunalanställd personals kontakter med media till att avse personalens fritid. Tillika fråga om omsorgschefs agerande gentemot en landstingsanställd läkare som utnyttjat en grundlagsfäst rättighet 94/95:538
- kritik mot Ombudsmannen mot etnisk diskriminering för åtgärder mot två personer som författat en i en dagstidning publicerad insändare 94/95:547
- kritik mot uppmaning till rektorer att ej delta i den politiska debatten 94/95:551
- kritik mot ordningsregel vid skola, vilken förbjöd de anställda att aktivt lämna ”negativ” information till massmedia 94/95:554
- initiativvärande rörande innehållet i en av ett sjukhus utgiven skrivelse *Rutiner för massmediekontakter*. – Fråga om personalens yttrandefrihet inskränkts 95/96:451
- en landstingsanställd läkare som i brev till en kommunstyrelse protesterat mot vissa organisatoriska förändringar inom landstinget, hade kallats till möte med sjukvårdsledningen. – Fråga om landstinget kränkt läkarens yttrandefrihet 95/96:447
- påstådda inskränkningar i anställdas yttrande- och meddelarfrihet 95/96:454
- avstängning från deltagande i Statens haverikommissions undersökningar av luftfartsolyckor med hänsyn till att uppgifter från en utredning offentliggjorts, m.m. 95/96:161
- fråga om handläggningen av ett disciplinärende vid ett domkapitel varit förenlig med den grundlagsreglerade åsikts-, yttrande- och meddelarfriheten 95/96:457
- kritik mot företrädare för en offentlig arbetsgivare – en kyrklig samfällighet – för att en arbetstagares uttalanden i massmedia lagts till grund för ett ingripande mot denne 95/96:462
- fråga om rätten att sprida politisk information i en skola 95/96:394
- fråga om läkares meddelar- och yttrandefrihet kränkts när han kritiserats för uttalanden rörande en patient 96/97:454
- fråga om rätt för föräldrar och journalister att komma in i en skola för att samtala med eleverna i en klass. Tillika fråga om skolan skall ta hänsyn till vårdnadshavarnas inställning, innan den tillåter att elever i tioårsåldern intervjuas av en journalist i skolan 96/97:381
- skolledningar har förbjudit elever att bära vissa kläder eller märken med nazistisk innebörd, eller hindrat spridning av skrifter med sådant innehåll 97/98:436
- uttalanden om en tingsrätts beslut om förbud för åhörare att bära viss klädsel (MC-väst) under en rättegång 98/99:53
- sjukhusledningen vid Ängelholms sjukhus har tagit bort och låtit förstöra protestlistor som lagts ut inom sjukhuset; fråga om åtgärden inneburit kränkning av yttrandefriheten 98/99:473

Yttrandefrihetsgrundlagen

- fråga om skolledning genom att förbjuda elever att lyssna på viss musik och att omhänderta ett kassetband handlat grundlagsstridigt 94/95:406
- ifrågasatt inskränkning av rättigheter enligt yttrandefrihetsgrundlagen för intagna i kriminalvårdsanstalt 98/99:521

1998/99:JO1

Bilaga 4

Åklagare

- åklagarens skyldigheter när domstolen fattat ett olagligt häktningsbeslut 96/97:57
- kritik mot en åklagare som upprätthållit restriktioner avseende en häktad persons kontakter med omvärlden efter det att den muntliga bevisningen tagits upp vid huvudförhandlingen i tingsrätten 96/97:62
- åklagares möjlighet att meddela restriktioner för gripna och anhållna 97/98:112
- handläggningen av en förundersökning där oskyldiga personer sanningslöst utpekats som delaktiga i ett mord på en polisman 98/99:62

Åtal

- mot en polisman; fråga om det funnits lagligt stöd för vakthavande befäls beslut om frihetsberövande av person som medtagits till förhör 94/95:65
- mot bitr. vakthavande befäl för tjänstefel och undertryckande av urkund 94/95:80
- mot en polisman; fråga om det funnits lagligt stöd för polismans beslut om omhändertagande enligt 13 § polislagen 94/95:86
- mot en polisman för tjänstefel (rättelser av parkeringsanmärkningar avseende egna fordon) 94/95:104
- mot en präst för tjänstefel har ogillats (vigsel av senildement kvinna) 94/95:418
- åtal mot en lärare för misshandel samt kritik mot skolledning och skolförvaltning för uteblivna stödinsatser m.m. 96/97:364
- åtal mot en rådman för tjänstefel har ogillats då gärningen ansetts som ringa (felaktigt förverkande av villkorligt medgiven frihet) 98/99:34
- åtal mot en kommissarie för tjänstefel har ogillats då han inte ansetts ha förfarit oaktsamt (reell husrannsakan i en restaurang på grundval av ett anonymt tips) 98/99:59

Åtalsunderlåtelse

- en polismyndighet har utan lagligt stöd företagit husrannsakan för eftersökande av utlänningar. Åtalsunderlåtelse efter avslutad förundersökning 96/97:170

Återkallelse

- myndighets agerande för parts återkallelse av sin talan (överklagande) 95/96:169

Återkallelse av gynnande beslut

- handläggningen vid en länsstyrelse av tre överklagningsärenden rörande dispens från krav på betesgång för mjölkkor har befunnits strida mot förvaltningsrättsliga föreskrifter och grundläggande förvaltningsrättsliga principer 96/97:356
- fråga om en socialnämnds möjlighet att återkalla ett beslut att bevilja bistånd enligt 6 § socialtjänstlagen 97/98:348

1998/99:JO1

Bilaga 4

Ändringar i originalhandlingar

- initiativvarende: kritik mot en socialnämnd för ändringar i originalhandlingar 98/99:474

Öppethållande

- offentliga förvaltningars skyldighet att hålla öppet under s.k. klämdagar 97/98:487

Överförmyndare, överförmyndarnämnder

- frågor om tillstånd för omyndig att driva näring, tillstånd för förmyndare att uppta lån på den omyndiges vägnar, jäv för överförmyndare m.m. 94/95:485
- kritik mot överförmyndare för långsam handläggning av ett ärende om entledigande av förvaltare 94/95:492
- kritik mot överförmyndarnämnd för brister i handläggningen av ett förmynderskapsärende. Fråga om vård av omyndigs rätt i oskiftat bo samt om förteckning och slutredovisning enligt 16 kap. föräldrabalken 94/95:495
- förordnande om sekretess i ett förmynderskapsärende 95/96:423
- handläggningen av ett ärende om byte av förvaltare, bl.a. fråga om myndighets serviceskyldighet 95/96:418
- kritik mot en överförmyndarnämnd för brister i handläggningen av ett förmynderskapsärende 95/96:425
- handläggningen av yrkanden om arvode till en förvaltare enligt föräldrabalken, bl.a. fråga om skyldighet att kommunicera arvodesyrkanden med huvudmannen 96/97:409
- kritik mot en överförmyndare för brister i tillsynen över en god mans förvaltning 96/97:412
- kritik mot överförmyndarnämnd för brister i handläggningen av ett ärende rörande tillstånd till kapitalplacering 96/97:418
- fråga om överförmyndares skyldighet att lämna över slutredovisning då godmanskap upphört 96/97:423
- fråga om kanslichefs vid överförmyndarnämnd uppdrag som god man m.m. 96/97:425
- fråga om ledamots eller ersättares i överförmyndarnämnd uppdrag som god man eller förvaltare 96/97:428
- kritik mot överförmyndarnämnd för underlåtenhet att meddela beslut med anledning av en begäran om att få ta del av allmänna handlingar. Även

- fråga om brev till ledamöter i överförmyndarnämnd utgör allmänna handlingar m.m. 96/97:461
- 1998/99:JO1
Bilaga 4
- fråga om utlämnande av allmänna handlingar i ett godmansärende 96/97:466
 - handläggningen av en god mans begäran om tillstånd till försäljning av huvudmannens fastighet 97/98:474
 - underlåtenhet av överförmyndarnämnd att inhämta yttrande från huvudmannens närmaste släktingar över en begäran av en god man om tillstånd till försäljning av en fastighet 97/98:480
 - fråga om de rättsliga möjligheterna för en överförmyndarnämnd att vidta åtgärder med anledning av avtal om fastighetsförsäljning 97/98:483
 - kritik mot en överförmyndarnämnd för brister i de administrativa rutinerna vid registrering m.m. av handlingar 98/99:448
 - uttalanden om skyldigheten för förordnade förmyndare, gode män och förvaltare att avge redovisning på heder och samvete 98/99:451

Överklagande

- skattemyndighet har inte uppfattat en skrift som överklagande 95/96:234
- handläggningen av ett överklagande när det överklagade beslutet förkommit hos socialförvaltningen 96/97:298
- handläggningen vid en länsstyrelse av tre överklagningsärenden rörande dispens från krav på betesgång för mjölkkor har befunnits strida mot förvaltningsrättsliga föreskrifter och grundläggande förvaltningsrättsliga principer 96/97:356
- kritik mot skolledning för brister i handläggningen av ett ärende angående uttagning av elever till undervisning i särskild undervisningsgrupp 96/97:372
- kritik mot en tingsrätt för handläggningen av ett överklagande av överförmyndarnämnds beslut 97/98:77
- kritik mot en polismyndighet för dröjsmål med förordnande av offentligt biträde för förvarstagen utlämning m.m. 97/98:266
- fråga om en kommunal nämnds handläggning av ärenden om tillstånd för automatspel; bl.a. fråga om nämnden medvetet tillämpat en författningsbestämmelse felaktigt och sålunda uppträtt illojalt mot tillståndssökande 98/99:453
- fråga om en miljö- och byggnämnds handläggning av dels en ansökan om förlängning av parkeringstillstånd för rörelsehindrad, dels en skrivelse med överklagande 98/99:443
- kritik mot en kyrkogårdsnämnd för dess handläggning av ett överklagande 98/99:436

Överklagbarhet

- rutinerna vid en barn- och utbildningsnämnds handläggning av ansökningar om antagning till gymnasieutbildning (gymnasial vuxenutbildning) i annan kommun; framställning till regeringen med förslag till översyn av viss reglering i skollagen (1985:1100) 96/97:386

Överlämnande av myndighetsutövning

- fråga bl.a. om polismyndighet haft stöd i lag för sin åtgärd att till ett vaktbolag överlämna vissa förvaltningsuppgifter 97/98:173

1998/99:JO1

Bilaga 4

Övning

- polismyndighets genomförande av en övning 95/96:116

The Swedish Parliamentary Ombudsmen

1998/99:JO1

Bilaga 5

Report for the period 1 July 1997 to 30 June 1998

During the period covered by the report, the following have held office as Parliamentary Ombudsmen: Mr. Claes Eklundh, who is Chief Parliamentary Ombudsman, Mr. Jan Pennlöv, Mr. Rune Lavin and Mrs. Kerstin André (since 1 March 1998). During the vacancy due to Parliamentary Ombudsman Suzanne Knöös' decease in June 1997, the Deputy Ombudsman Leif Ekberg has worked as acting ombudsman between 1 September 1997 and 28 February 1998.

Mr. Eklundh has supervised the courts of law, the public prosecution service and the police, while Mr. Pennlöv has dealt with matters concerning the prisons, the armed forces, taxation, customs, the execution of judgements, social insurance and chief guardians. Mr. Ekberg and Mrs. André have supervised the fields of social welfare, public health and medical care and immigration. A number of cases in this area have been handled and decided by Deputy Ombudsman Gunnel Norell Söderblom. Mr. Lavin, finally, has been responsible for the supervision of the administrative courts, building and construction, immigration, environmental protection, farming and protection of animals, labour market, the State Church and all additional aspects of civil administration not supervised by any other Parliamentary Ombudsman.

During the year, 5 003 new cases were registered with the Ombudsmen; 4 885 of them were complaints and other cases received (an increase by 45 compared to the number of cases received during the previous year) and 118 were cases initiated by the Ombudsmen themselves on the basis of observations made during inspections, of newspaper reports or on other grounds.

It should be noted that the schedules overleaf show cases concluded during the period, not all cases lodged.

This summary also comprises full reports of some of the cases dealt with by the Ombudsmen during the period.

Schedule of cases initiated by the Ombudsmen and concluded during the period 1 July 1997–30 June 1998 1998/99:JO1
Bilaga 5

Activity concerned	Closed without final criticism	Admonitions or other criticism	Prosecutions or disciplinary proceedings	Referred to other agencies or state organs	Proposal to Parliament or to the Government	Total
Courts	7	9	1	-	-	17
Public prosecutors	1	1	-	-	-	2
Police authorities	4	5	-	-	-	9
Armed forces	2	1	-	-	-	3
Prison administration	2	3	-	-	-	5
Social welfare	1	8	-	-	-	9
Medical care	1	-	-	1	-	2
Social insurance	2	3	-	-	2	7
Execution of judgements	1	1	-	-	-	2
Education, culture	4	3	-	1	-	8
Customs	1	-	-	-	-	1
Environmental management, public health, protection of animals	-	1	-	-	1	2
Planning	-	1	-	-	-	1
County Boards	-	1	-	-	-	1
Labour market etc.	-	2	-	1	1	4
Chief guardians	1	2	-	-	-	3
Foreign affairs	-	1	-	-	-	1
Local government	-	1	-	-	-	1
Access to official documents, Freedom of the press	1	1	-	-	-	2
Total	28	44	1	3	4	80

Schedule of complaint cases concluded during the period 1 July 1997–30 June 1998 1998/99:JO1
Bilaga 5

Activity concerned	Dismissed without investigation	Referred to other agencies or state organs	No criticism after investigation	Admonitions or other criticism	Prosecutions or disciplinary proceedings	Preliminary investigation; no prosecution	Total
Courts of law	63	-	174	14	-	-	251
Administrative courts	81	-	45	6	-	-	132
Public prosecutors	58	6	122	21	-	1	208
Police authorities	228	16	254	33	1	1	533
Armed forces	17	-	4	3	-	-	24
Prison administration	217	2	159	32	-	-	410
Social welfare	281	15	470	97	-	-	863
Medical care	116	7	86	13	-	-	222
Social insurance	213	-	116	60	-	-	389
Labour market etc.	63	4	33	13	-	-	113
Planning	88	-	13	10	-	-	111
Execution of judgements	69	-	55	16	-	1	141
Local government	51	1	9	8	-	-	69
Communications	79	1	20	10	-	-	110
Taxation, customs	85	1	65	20	-	-	171
Education, culture	59	2	97	19	-	-	177
State Church	7	-	6	1	-	-	14
Chief guardians	13	-	9	2	-	-	24
Agriculture, environmental management, public health, protection of animals	74	-	41	19	-	-	134
Immigration	57	-	35	7	-	-	99
Other cases at County administrative boards, control of lotteries e.a.	36	-	7	7	-	-	50
Employment of civil servants etc.	72	-	16	9	-	-	97
Access to official documents, Freedom of the press	115	2	107	92	-	-	316
Miscellaneous	65	-	17	8	-	-	90
Complaints outside jurisdiction, complaints of obscure meaning	91	-	-	-	-	-	91
Total	2 298	57	1 960	520	1	3	4 839

The unlawful use of force in carrying out a physical examination in connection with a suspected drugs offence

(Reg. no 3505-1996)

1998/99:JO1
Bilaga 5

The complaint

A complaint was submitted to the Parliamentary Ombudsman by E.M. against the police authorities in the County of Stockholm about the way in which he had been treated. He reported that on September 9 1996 he had been stopped by two plain-clothes policemen in Åhléns department store in Stockholm, whereupon one of the officers had put a stranglehold on him and told him to open his mouth. He was then taken to a police station, where a physical search took place.

The enquiry

The case was referred to the police authorities in the County of Stockholm so that they could investigate the circumstances and submit a written rejoinder to the contents of E.M's complaint.

Among the documents attached to the rejoinder from the police authorities (Deputy Police Commissioner Gösta Welander) were a memorandum from Superintendent Per-Uno Hågestam, the head of the Street Sales Unit, and the report of the enquiry.

During the enquiry, Police Sergeants Peter Bülund and Ola Jarevik had been interviewed.

These interviews made it clear that E.M. had been suspected of a narcotics offence. Peter Bülund reported that he had grabbed hold of E.M's hands, identified himself as a police officer and told him to open his mouth. He also said that E.M. did not open his mouth at all except when he was talking, and that was the only time. Ola Jarevik said that he grabbed hold of E.M's chin and that he believed that as he did so Peter Bülund told E.M. to open his mouth. Ola Jarevik was unsure whether E.M. had opened his mouth before being told to do so. From the interviews it was clear that the reason for adopting this course of action was to prevent E.M. from swallowing any narcotics he may have had in his mouth. The police officers also reported that because of the resistance offered by E.M. it was impossible to carry out a physical search there and then, so that he was taken to a nearby police station where the search took place. No narcotics were discovered.

One of the comments made by Per-Uno Hågestam was the following.

In assessing the risk involved in delay and whether a physical examination – inspection of the oral cavity – may be justifiable, the following can be borne in mind. For some years buyers and sellers, particularly in central Stockholm, have had a tendency to conceal narcotics in their mouths. The transfer from seller to buyer takes place in a flash. The City Centre police have filmed transfers like this from mouth to mouth. Uninitiated observers may have difficulty in perceiving the transfer even when the film is played in slow-motion. If officers intervene at such a moment, the culprit swallows the narcotics leaving the police with no evidence of any crime. In different

contexts, the City Centre police in particular have appealed, in vain, for a change in the legislation that would enable a “swallower” to be stomach-pumped on the basis of a decision by a prosecutor. Unfortunately this proposal has come to nothing. Surveillance officers are obliged, therefore, to grab hold of a suspect’s head and force his jaws apart in order obtain what evidence may exist. This is the background against which the police officers’ examination of the complainant must be considered.

1998/99:JO1
Bilaga 5

One of the points made by Gösta Welanders was the following.

E.M. is mistaken about the date on which these events occurred. It was on September 16 1996 that the police took action against E.M. On September 16, Police Sergeants Ola Jarevik, Björn Thorsell, Peter Bülund and Petter Nilsson had been assigned to deal with narcotics offences in central Stockholm. None of the officers was placed in charge of the other policemen. According to the provisions of the Police Ordinance, therefore, Ola Jarevik was the senior officer. During a long period E.M. was kept under observation in the central underground station together with several other known drug-pushers. He was also involved in several “sales-situations”. At 1 p.m., Bülund was informed by an individual that a Gambian had been seen on the platform of one of the underground lines selling narcotics in capsules. The Gambian was described as being dressed in black clothes, except for blue jeans, about 1m 80 tall, with a black rucksack. Shortly afterwards, E.M. together with V.A. arrived on Klarabergsgatan. The latter individual has previously been reported for narcotics offences. The police officers maintained observation of E.M and V.A for about 10 minutes outside Åhléns department store on Klarabergsgatan. During this period V.A. touched the waistband of his trousers, and adjusted it. He also examined the waistband several times. On the basis of these observations and other circumstances, the police officers came to the conclusion that there were grounds for suspecting V.A. and E.M. of being in possession of narcotics. Petter Nilsson decided that V.A. should be searched physically on suspicion of a minor narcotics offence. The search, which took place at the northern end of the central underground station at 1.15 p.m., disclosed 5 Rohypnol tablets and a Swiss Army knife. V.A. was questioned there and then by Petter Nilsson and told that he was suspected of a minor narcotics offence and an offence against the Knife Act. He admitted the offences and said that he was willing to accept a summary fine. When the questioning was over at 1.45 p.m., V.A. departed. Jarevik decided that E.M. should undergo a physical search as he was suspected of the offence of being in possession of narcotics. E.M. became violent when he was apprehended by the police officers on the street close to the escalator that leads down to the northern end of the central underground station. Jarevik and Bülund were obliged to apply a “transport” hold. The search could not be carried out on the street because E.M. was violent and Jarevik and Bülund therefore had to take him to the police station at the northern end of the central underground station. A search was carried out but no narcotics were discovered. E.M. was allowed to leave the police station as soon as the search was completed. E.M. was not questioned as no narcotics were found on him. On September 16 1996, a charge sheet was drawn up, K 238584-96, for a narcotics offence concerning possession and an offence against the Knife Act. The charge sheet stated that there were reasonable grounds for suspecting E.M. and V.A. of a narcotics offence. In addition, a record was made of both the searches and the items confiscated from V.A. On September 17 1996, the officer in charge of the investigation, Inspector Bengt Lindgren, confirmed the confiscation. On the same day, Lindgren decided to terminate the investigation as far as E.M. was concerned with the justification “suspect innocent”.

One of the things that is clear from the enquiry is that the police officers involved deny that they placed a “stranglehold” on E.M. As regards other matters as well, it is word against word about what transpired in connection with the actions of the police officers against E.M. It is not likely that further investigation would lead to any clarification of the matter. The police officers suspected V.A. and E.M. of being in possession of narcotics after a long period of surveillance. In addition, one of the police officers had been informed that someone who looked like a Gambian, of whom a description was given, had been selling narcotics in capsules in the central underground station. His description fitted E.M., and other observations led the police officers to decide to search both E.M. and V.A. The police officers intended to conduct physical searches of V.A. and E.M. in some out-of-the-way spot near where they were apprehended. This is also what occurred in the case of V.A. The police officers were obliged to take E.M., who became violent, to a police station close by in the underground station. After the search E.M. was allowed to leave. It is impossible to lay down definite guidelines as to when reasonable grounds of suspicion exist. This must be decided from case to case. Obviously this leaves some scope for different assessments. When the police officers began their physical search of E.M. at the underground station, delay might have jeopardised their investigation. This could of course not have been the case at the police station. As they had started to perform the physical search outside the police station, the police officers were correct to complete it as soon as possible. To sum up, the police authorities did not consider that the officers concerned were guilty of any offence or misconduct in connection with their actions towards E.M.

The case was referred back to the police authorities in the County of Stockholm for enquiry and response on the following points:

1. What legal basis was there for the use of force to make E.M. open his mouth?
2. Was E.M.’s oral cavity inspected, and if so what legal basis was there for such a measure?
3. What occurred in the police station during what has been described here as a physical search?

Attached to the rejoinder based on the enquiry conducted by the police authorities (Deputy Chief Commissioner Gösta Welander) were notes that had been made during an interview with Ola Jarevik. It became clear from these notes that when action is taken against suspected narcotics pushers the element of surprise is important; that if the suspect is believed to have narcotics in his mouth, his jaw is gripped from in front so that the thumb rests on one cheek and the other fingers against the other; that this grip involves very minor force that cannot injure the suspect; and that these procedures were used in the case of E.M.

The police authorities’ rejoinder contained the following comments.

When the police officers take a grip of a suspected pusher’s hands or his jaw, in both cases the purpose is to secure evidence of the suspected narcotics offence. When an individual’s jaw is gripped, the intention is not to open his mouth with force but to surprise the suspect into spitting out the narcotics hidden there.

1. As has been made clear above, no violence was used to make E.M. open his mouth. Jarevik took a grip on E.M's jaw in order to stop him from swallowing the narcotics that the police officer suspected were concealed in his mouth. 1998/99:JO1
Bilaga 5
2. The police officer did not examine E.M's oral cavity. When E.M. opened his mouth on being told to, it is not unlikely that the gaze of one of the police officers was focussed on his mouth.
3. In the police station the police officers completed the physical search that had already started in connection with the apprehension of E.M. The purpose of this search was *both* to look for narcotics in E.M's clothes *and also* to find documents that would establish E.M's identity. When E.M's identity had been established, the police officers contacted the Swedish Immigration Board to check that E.M. had the right to be in the country.

The opinion of the police authorities

For the police officers working in central Stockholm with the task to which major priority has been assigned by Swedish politicians of combating the trade in narcotics, it is important to know whether the routines described here in detail comply with current legislation or not.

In the opinion of the police authorities, an injunction to a suspect to spit out the narcotics concealed in his mouth can almost certainly be equated with a physical examination. Because of the risks involved with delay, this is something that an individual police officer also has the legal authority to undertake in the area outside the central underground station.

A police officer almost certainly also has the right to take a grip of a suspect's jaw and at the same time tell him to spit out the narcotics concealed in his mouth. This too constitutes a physical examination.

In the opinion of the police authorities, however, an attempt to force open the jaws of a suspect, if this is indeed possible in practice, in the area outside the central underground station, as described by Superintendent Per-Uno Hågestam in his memorandum, would, on the other hand, be in conflict with the principle of proportionality. Such an intrusive physical examination should preferably be undertaken by a doctor in a separate room.

In addition, the term physical examination could also include the forceful removal by a police officer of narcotics held in a suspect's hand.

In the opinion of the police authorities, the officers concerned cannot be considered to be guilty of any offence or misconduct in their treatment of E.M. and V.A. on September 16 1996 at the central underground station in Stockholm.

E.M. was given an opportunity to comment on the rejoinder which he did not avail himself of.

The case was also submitted to the National Police Board for their opinion on whether the course of action described by Superintendent Per-Uno Hågestam to prevent an individual from swallowing narcotics could be regarded as complying with current law.

The National Police Board (the National Police Commissioner, Sten Heckscher) stated the following in its rejoinder.

In its opinion the National Police Board will restrict itself to the following question. May a police officer – in order to secure evidence when this would be jeopardised by delay – take a grip of the heads of individuals suspected on reasonable grounds of having narcotics in their mouths and force apart their jaws in order to prevent the narcotics from being swallowed?

To begin with, the National Police Board is able to establish that the course of action described falls under the designation of physical examination as laid down in 28.12 of the Procedural Code. Touching the jaws or other parts of the head of individuals being examined is by definition included in this type of coercive measure. It can be assumed that individuals being examined will, when the jaws are prised apart, also be told to open their mouth wide to permit ocular inspection of the oral cavity. Such action – even if there is no contact with the inside of the mouth – must in the opinion of the National Police Board be placed on the same footing as an interior inspection of the individual and is therefore a physical examination.

It is laid down in 28.13.2 of the Procedural Code that an inspection in connection with a physical examination that is of a more extensive nature is to be performed indoors in a separate room. In addition it is made clear that examinations of an intrusive nature are to be performed by a doctor. Interior examination of the body should generally be regarded as relatively extensive. However, in the opinion of the National Police Board, this is not the case when all that is concerned is the scrutiny of an open mouth to look for concealed narcotics. This means that examinations of this kind need not necessarily be conducted indoors and in a separate room.

The course of action described in this case constitutes a form of physical examination that, according to information given to the National Police Board, could in certain cases be dangerous. The possibility cannot be excluded, for example, that a suspect could panic on having his jaws prised apart or that this could cause difficulty in breathing. The way in which the individual police officer undertakes this task will therefore be of great importance in this context.

In this year's Finance Bill the government placed great emphasis on high priority being given to measures to counter narcotics offences both on the street, and at regional and national level, cf. Govt. Bill 1997/98:1, Expenditure Area 4, The Legal System p. 20. Today street sales of narcotics often involve both seller and buyer concealing narcotics in their mouths, which means that actions to deal with suspected pushing or possession cannot take any other form than the one subject to scrutiny in this case. One alternative could be to deprive suspects of their liberty, permit them to use only special lavatories and wait until what has been swallowed follows the course of nature. However, this method could be seen as an even greater infringement of integrity.

In the opinion of the National Police Board, despite the objections that can be raised, this course of action is reasonably commensurate with the advantages that it offers. For the grounds adduced here, therefore, the procedure should be accepted.

In an adjudication issued on February 13 1998 *the Chief Parliamentary Ombudsman, Mr. Eklundh* made the following comment.

Legal regulations

Chapter 2 Article 6 of the Instrument of Government lays down that all citizens are protected in their relations with the public administration against enforced physical violation and against physical searches, for instance. Restrictions in this guarantee may, according to Article 12 in the same Chapter, only be made by legislation. From this it follows that an authority may not take any measure of the kind referred to without a legal basis for its actions. This principle of legality laid down in 2.12 of the Instrument of Government also finds expression where the police forces are concerned in 8.2 of the Police Act (1984:387). Some of the statutes which empower the

police to violate the physical integrity of individuals in the ways referred to in 2.6 of the Instrument of Government may be found in part in Chapter 28 of the Procedural Code and in the Police Act.

If there is reason to believe that an offence has been committed for which the penalty may be a prison sentence, according to 28.11 of the Procedural Code anyone suspected of the crime on reasonable grounds may be physically searched in order to look for objects that can be seized or to examine other circumstances that may be of significance in investigating the crime. According to 28.12 of the Procedural Code, anyone suspected on reasonable grounds of a crime for which the penalty is a prison sentence may also be subjected to a physical examination.

The reference in 28.13 of the Procedural Code to 28.4 of the same statute makes it clear that, as a rule, the decision to undertake a physical search or examination should be made by the officer in charge of the investigation or by the prosecutor. Only when delay could prove detrimental may such a measure be undertaken on the decision of an individual police officer.

Stipulations regulating the right of police officers to use force in the execution of their duties are to be found in Article 10 of the Police Act (1984:987). In the event of other procedures proving inadequate it is, with reference to the circumstances, justifiable for a police officer to use force under the specific conditions laid down in the article. According to 10.4.1 a police officer may, for instance, use force to carry out a physical examination. The following paragraph stipulates, however, that one condition for the use of force for such a purpose is that the police officer has encountered resistance.

Adjudication

The action against E.M. was based on the assessment that there were reasonable grounds for suspecting him of a narcotics offence. As has been pointed out in a number of decisions from the Parliamentary Ombudsman previously, in order for a person to be suspected of an offence on reasonable grounds concrete circumstances must exist which, considered objectively, indicate with some degree of cogency that the individual concerned has committed the deed that the suspicion concerns. It is impossible to establish any more definite guidelines as to when suspicion can be considered to be reasonable. This is something that has to be decided from case to case, which naturally allows scope for different assessments.

In my opinion, the circumstances in this case were not of such a nature that I can find grounds for criticism of the police officers in connection with their assessment that E.M. could reasonably be suspected of a narcotics offence. Nor has my enquiry yielded any basis on which to criticise them for appraisal that delay could be harmful as far as the physical examination was concerned.

In view of the fact that carrying out the physical search was not considered so urgent that it could not wait until E.M. had been taken to the police station, however, it is not obvious that delaying a decision to undertake this measure would have compromised their investigation (cf. the Parliamentary

Ombudsman's Annual Report 1993/94 p. 101). As it is not absolutely clear what the legal situation is with regard to a police officer's right in cases like this to detain an individual while awaiting the decision of the officer in charge of the investigation or to take the individual somewhere where this decision can be made, I do not, however, feel that I am able to criticise the police officers for the way in which they dealt with the question of the physical search. As I have maintained in my written response to the final report of the Commission of Enquiry into Police Law (SOU 1995:47) Coercive Measures as laid down in Chapters 27 and 28 of the Procedural Code and the Police Act, the lack of clarity referred to should be eliminated by a special provision in Chapter 28 of the Procedural Code empowering a police officer to detain individuals in situations of this kind (cf. p 175 f. in the final report).

As has been asserted in the written rejoinders, the measures adopted by the police officers with regard to E.M's oral cavity must be considered to constitute physical examination. The issue to be assessed in this respect is whether there is any legal basis for carrying out a physical examination in the manner adopted here.

The police officers have denied that they took a "stranglehold" of E.M. Their own account reveals, however, that after Peter Bülund had gripped E.M's hands, Ola Jarevik took hold of his jaws and Peter Bülund at exactly the same time told E.M. to open his mouth. The reason for this procedure was to prevent E.M. from swallowing any narcotics he may have had in his mouth. Per-Uno Hågestam's memorandum states that the method which has to be used to procure evidence in cases like this involves detectives taking a grip of a suspect's head and forcing his jaws apart.

In their rejoinder, the police authorities express the opinion that the procedure adopted in this case does not constitute the use of force. On the other hand, they are of the opinion that taking such action outdoors as described in Per-Uno Hågestam's memorandum would be in conflict with the principle of proportionality, whereas the National Police Board have the opposite opinion on this issue.

The protection guaranteed by the Instrument of Government against enforced physical violation involves first and foremost protection from actions of the kind that are punishable as assault according to the Criminal Code, or in other words that cause somebody physical injury, illness or pain, deprive them of autonomy or place them in some similar condition. However, this protection also covers every other form in which force is used against an individual. For this reason the Working Committee on the Constitution considered, for instance, that there should be legislation on the use of force by the police (Govt. Bill 1973:90 p. 242). The fact that the powers of police officers to use force in the execution of their duties fall within the areas protected by the constitution is also pointed out by the 1973 Commission of Enquiry into Rights and Liberties (SOU 1975:75 p. 145). Police officers – disregarding the special situations referred to in Chapter 24 of the Criminal Code – may not therefore use force except under the conditions defined in Article 10 of the Police Act. No scope is allowed for the use of force outside the areas laid down in the statutes (SOU 1982:63 p. 85).

The accepted interpretation of force against the individual in Police Law includes, for instance, slight or more forceful contact with another person with the hands, feet or the whole body, such as pushing, grabbing or holding someone fast (see Sjöholm, *När och hur får polisen ingripa? [When and how are the police allowed to act?]*) 2nd. ed. p. 274, SOU 1975:75 p. 364 and SOU 1982:63 p. 84). In my opinion there can be no doubt that an action by police officers which involves taking a grip of an individual's hands and jaw in order to force him to act in a particular way or prevent him from doing so constitutes force against the individual as it is meant in Article 10 of the Police Act (cf. the Parliamentary Ombudsmen's Annual Report 1993/94 p. 148). We are dealing, in actual fact, with the question of serious infringement of the physical integrity of an individual.

One of the conditions on which a police officer is able to use force in connection with a physical examination is, according to the provisions of the second paragraph of Article 10 of the Police Act, that he "encounters resistance". This expression, on the basis of the normal use of language today, can only be interpreted as meaning that this resistance must have manifested itself in some way. A police officer may not, therefore, use force in order to counter expected resistance.

In this context, special note should be made of the care with which the statutes make it clear in the Police Act when actions against an individual may be based in advance on expected behaviour. For instance, 10.1.1 of the Police Act empowers a police officer to use force not only when he encounters resistance but also when faced with the threat of violence. In addition, the provisions of Article 13 explicitly empower a police officer to act not only against individuals disturbing the public order but also those who constitute an immediate threat to public order, and the legislation uses the term avert to denote that a police officer may act both to stop a crime that is being committed and also to prevent a crime that is about to be committed (Govt. Bill 1983/84: 111 p. 32). It should further be observed that the danger in the situation referred to in Article 13 must be concrete. The assessment of risk must therefore be based on the individual behaviour of those against whom actions are directed (Berggren-Munch, *Polislagen [The Police Act]*, 2nd. ed. p. 113).

The concept of resistance used in Article 10 of the Police Act must be considered to have a relatively wide range of reference. Resistance means not only resistance involving the use of force – situations of this kind are already covered by the regulations in 10.1.1 – but also what is described as passive resistance, when, for instance, somebody digs their heels in or uses the weight of their limp body to make it impossible for a police officer to take them into custody (Govt. Bill 1983/84:111 pp. 94 & 97). Furthermore, 10.1.2 makes it clear that if somebody who is about to be apprehended attempts to escape, this is also to be considered as a form of resistance.

If the provisions on the right to use force in performing physical searches and examination are to have any substance, it must be possible to regard a refusal even to co-operate by the person subject to these measures as passive resistance. If a physical examination, as in this case, concerns the suspect's oral cavity, from this perspective officers will have the right to use force if

the suspect refuses to open his mouth when asked to do so. However, it is in the nature of things, as stated in the opening section of 10.1 of the Police Act, that the suspect must be given a proper chance to comply with the request and that force may not be invoked until it becomes clear that he refuses to co-operate. As has already been pointed out, the legislation does not, on the other hand, permit police officers to use force when, even though it can admittedly be assumed that the suspect is not going to follow their instructions, no action or other behaviour by the suspect that can be described as resistance has yet occurred.

In the case under review here, the police officers took forcible measures against E.M. that consisted of taking hold of his hands and jaw in order to examine whether he had narcotics in his oral cavity. It is not entirely clear at what stage of events E.M. was told to open his mouth. What Ola Jarevik has said, however, suggests very strongly that this was in immediate connection with his taking a grip of E.M.'s jaw. In this context, it should be mentioned that if the procedure described in this enquiry is to be successful an element of surprise is necessary, which makes it impossible to give the suspect the opportunity to co-operate in the physical examination of his own free will, as this would also enable him to swallow the narcotics in his mouth. I consider, therefore, that the force was used on the basis of expected resistance rather than to overcome resistance already encountered. As has been made clear in the foregoing discussion, such a course of action does not comply with the regulations in Article 10 of the Police Act. In view of this, there is no reason for me to consider the question of whether the actions against E.M. were in conflict with the principle of proportionality.

The contents of Per-Uno Hågestam's memorandum about the problems faced by the police and about the procedures to be used in situations of this kind should be considered in the light of what the National Police Board points out in its rejoinder about the high priority the government desires to give to combating narcotics offences. As has been made clear above, what characterises the actions that have been considered in this case, is that the police want to be able to examine a suspect's oral cavity in a way that makes it impossible to swallow any narcotics that may be concealed there. It can be assumed that this particular problem is not one envisaged by the legislators. However, this does not mean that it is obvious that, had this been the case, they would have been prepared to permit the use of force in the way described here. In this context there are good reasons to draw attention to the National Police Board's observations about the risks associated with the method used. The principle of legality means that an authority – irrespective of what it may believe about the necessity of a course of action – may not apply a regulation in a way that extends the area covered by the application in practice beyond that intended in the wording of the legislation and the *travaux préparatoires*. In this context, I would like to recall a pronouncement by the Supreme Court (Case NJA 1996 p. 577) that when the regulation concerned is one that involves an exception from rights guaranteed by the Constitution, there is particular reason to be restrictive in how it is to be interpreted (p. 581). If an authority makes the assessment that the provisions regulating its activities are inadequate in some respect it should draw this

circumstance to the legislators' attention so that a standpoint can be adopted about the legislative measures that may be needed.

1998/99:JO1
Bilaga 5

What has otherwise come to light gives no reason for action on my part.

The observations I have made in this case are of such a nature that I find good reason to submit a copy of this adjudication to the Standing Committee on Justice and the Ministry of Justice.

The question of revealing a medical diagnosis in the judgment of a court

(Reg. no. 4053-1996)

In a letter to the Parliamentary Ombudsman, Y. complained that a County Administrative Court had divulged a medical diagnosis of his condition in its judgment, maintaining that in so doing the court was in breach of the Secrecy Act (1980:100) and that he had been defamed.

The following formed part of the adjudication issued by *the Parliamentary Ombudsman, Mr. Lavin*, on January 8, 1998.

Article 12 of the Secrecy Act contains special provisions regarding secrecy and the courts, etc. The first paragraph of 12.1 states that if, in the exercise of its judicial powers, a court acquires from another court or other public agency information that is confidential, it is to maintain this confidentiality. In the same Act, the first paragraph of 12.3 makes it clear that this confidentiality no longer applies in a case or issue if the information is presented in a public court hearing while the court is exercising its judicial powers. The second paragraph of the same section states that if the confidential information referred to in the previous paragraph is presented during a hearing *in camera*, its confidentiality is to be respected during the remainder of the hearing unless the court appoints otherwise. Once the court has completed its hearing of the case or issue, the information will only remain confidential if the court has so ordained either in its judgment or in a separate decision. According to 12.4.1 the confidentiality of information in a case or issue subject to the judicial powers of a court ceases to exist if this information is included in a judgment or other decision regarding the case or issue in question. The following paragraph lays down that this provision is not to apply if the court has prescribed such confidentiality in a judgment or separate decision. Confidentiality cannot be prescribed for a judgment or the corresponding section of any other decision except when required by inexorable regard for the safety of the realm or some other interest of overriding importance.

Article 30 of the Administrative Court Procedure Act (1971:291) lays down that the findings of a court are to be based on the contents of the hearing and anything else that may have come to light in the case. Its judgment is to present the reasons on which its findings are based.

As the County Administrative Court has stated in its response to the complaint, Article 30 of the Administrative Court Procedure Act requires that a judgment should be formulated so that, for instance, the reasoning leading to the findings is made clear. Only if this reasoning is openly

accounted for can an individual see how the court has sifted and evaluated the relevant facts in making its decision and how these facts have been assessed according to the laws that apply. An informative opinion can either convince an individual that the decision is a correct one or provide her or him with the basis of an appeal. Public confidence in the competence and objectivity of the courts requires them to be able to show that their decisions are well grounded.

1998/99:JO1
Bilaga 5

As has already been made clear, courts do have the possibility of stipulating that the reasons for a judgment remain secret (the Secrecy Act 12.4.2). In the *travaux préparatoires* of the Secrecy Act (Govt. Bill 1979/80:2 p. 102) attention is drawn, however, to the importance of the public being afforded as much insight as possible into the activities of the courts. From this point of view, there is good reason for the findings of courts to be as public as they can be. At the same time, however, it must be borne in mind that taking the principle of public access too far in this context may be detrimental to public or private interests. On the other hand, for a court to omit on the grounds of secrecy more detailed discussion of certain circumstances that are of significance in a case could, in its turn, give rise to an inadequate perception of the reasons for the adoption of a particular standpoint. In addition, it is stated (p. 309) that the courts are to be free to decide whether to give greater weight to the principle of public access or to confidentiality. The scope afforded to the courts to make such a decision in individual cases corresponds to the scope they are given in deciding whether a hearing is to be public or *in camera*. It must be presumed that the courts are restrictive when it comes to declaring judgments and decisions secret.

When, as in the case in question, during a hearing *in camera* confidential information is presented about an individual's medical condition or other personal circumstances, and the judgment has not been declared secret, restraint must be exercised in referring to information which is not needed to comply with the demands of Article 30 of the Administrative Court Procedure Act. It is not always necessary to disclose a medical diagnosis that could be regarded as being detrimental for the individual in order to clarify how the court has reached its findings.

In the judgment in this case the diagnosis is referred to explicitly in three instances. Two of them form part of the account of the testimony of the Senior Consultant and Y. during the court hearing, which took place *in camera*. In my view, there was no obvious need to divulge the diagnosis. It would have sufficed to state that Y. considered that the Senior Consultant's diagnosis was erroneous and that he did not consider himself to be suffering from any mental illness. The third reference to the diagnosis is in the first sentence of the County Administrative Court's own assessment. There the County Administrative Court even confirms the diagnosis with the words: "Even if Y. has maintained that the diagnosis is wrong and that he is completely well, nothing has been shown other than that Y is suffering from which needs to be treated with drugs." In my opinion, the County Administrative Court could easily have avoided specifying the diagnosis and still been able to make its own opinion clear. It could, for instance, have used a wording like: "Nothing has come to light in this case to support any

opinion other than that Y. is suffering from the disease diagnosed by the Senior Consultant.” 1998/99:JO1

Bilaga 5

I would like to emphasise how important it is that the diagnosis of illnesses, especially mental illnesses, should only be reported in judgments when this is absolutely necessary. Even if it is my opinion that the judgment in this case could have been worded with considerably more consideration for the patient than was in fact the case, I am nevertheless not prepared to express criticism of the County Administrative Court. Here, I am taking into account the fact that the inclusion of diagnoses in judgments has not previously attracted a great deal of attention on the part of the Parliamentary Ombudsman.

Whether a public library had the right to refuse to lend an individual certain books because of his reason for wanting to borrow them

(Reg. no. 3622-1996)

V. had requested that the Parliamentary Ombudsman should examine the rules for lending imposed by a commune public library. He also raised the question of whether the library was registering political opinions.

In his adjudication of January 9 1997, *the Parliamentary Ombudsman, Mr. Lavin* expressed the following opinion.

Up until January 1 1997 no legislation existed with regard to public libraries, apart from certain regulations concerning government grants. On January 1 1997 the Library Act (1996:1596) came into effect. The Library Act contains certain fundamental regulations about public libraries. No detailed provisions about how communes are to organise and manage library services have been laid down.

There could well be reason to point to some of the regulations of relevance for this case in the Library Act. Article 2 stipulates that every commune is to have a public library and Article 7 lays down that this is one of the services for which communes are to be responsible. Public libraries are to allow the general public to borrow printed works for a certain length of time (Article 3). Article 10 stipulates that the county libraries, book depositories, university libraries, research libraries and other libraries financed by the state are to make printed works from their collections available to the public libraries free of charge and that they are otherwise to co-operate with public libraries and school libraries and assist them in their endeavour to provide borrowers with good library services.

When the events referred to in this complaint occurred, the Library Act had not yet come into force and there was no other legislation that governed the activities of public libraries. It can, however, be established that even since the Library Act came into force, there are no statutes that govern the activities of public libraries in detail. Even today, there are no stipulations about the obligation of a public library to provide written works of a specific nature, insofar this should be of interest, or to arrange inter-library loans.

The supervisory powers of the Parliamentary Ombudsman primarily involve ascertaining that those who exercise public authority comply with the law and other legislation and that they otherwise fulfil their obligations. In addition, the Parliamentary Ombudsman is to exercise discretion in expressing opinions on issues that lie within the competence of the elected councils of the communes, to which library services for the most part pertain.

An important task for the Parliamentary Ombudsman is to ensure that courts and administrative agencies adhere to the Constitutional requirements of objectivity and impartiality and that the fundamental rights and liberties of citizens are not encroached upon by the state – Article 3 in the Act with Instructions for the Parliamentary Ombudsmen (1986:765).

It is principally in the light of this last provision that I have undertaken my examination of this case.

Chapter 2 of the Instrument of Government contains stipulations about the fundamental rights and liberties of citizens. One of the provisions of the first paragraph of Article 1 is that the state is to guarantee each citizen freedom of information, described here as the freedom to obtain and receive information and otherwise acquaint oneself with the utterances of others. This provision guarantees freedom of action for each citizen when it comes to receiving information provided from different quarters. On the other hand it does not imply any obligation for the state to provide information. (See Petrén and Ragnemalm, *Sveriges grundlagar och tillhörande författningar med förklaringar [The Swedish Constitution and Associated Statutes with Explanations]*, 1980, p. 44.)

The provisions about freedom of information in 2.1 of the Instrument of Government cannot, as has been shown, provide a basis for considering that a public library is obliged to make all of its books available to the public.

The regulations in Chapter 2 of the Freedom of the Press Act enjoin every public authority to allow individuals access in certain ways and subject to certain restrictions to the authority's public documents. However, printed works and the like forming part of the collection of a library cannot be regarded as public documents (11.3.1). Once again, there is nothing to be found on which an individual could base a claim to be allowed access to any item whatsoever in the collection of a public library.

In 1.9 of the Instrument of Government, administrative agencies and other agencies involved in public administration are enjoined to pay regard to the equality of all individuals before the law and to observe objectivity and impartiality in discharging their obligations. This provision demands that in the application of laws, ordinances and other legal regulations, citizens are to be treated objectively, impartially and even-handedly. In the Local Government Act (1991:900) Article 2.2 stipulates that communes and county councils are to treat their inhabitants impartially, unless there are valid reasons for not doing so.

In my opinion, the principles of objectivity and impartial treatment apply in situations where a public library is dealing with a request from an individual to be allowed access to a printed work that forms part of the library's collection or for an inter-library loan. In this context, it would be acceptable

to establish a principle denying children or young people access to some types of works. Similarly, it would be acceptable for a library to restrict public access to some books in its collection, or to refuse to arrange inter-library loans, or to arrange such loans only for those involved in research. In the same way it is, of course, totally acceptable for a library not to buy works of a certain type. On the other hand, I cannot find it acceptable to differentiate between adult borrowers so that available works are only provided to those who can show that they have the “correct” opinions or that they are well enough informed about certain subjects. Nor do I consider it acceptable to base the decision whether or not to arrange an inter-library loan on such differentiation.

In the rejoinder, the Chief Librarian admits that the staff asked V. his purpose for requesting the loan when he asked for two works by Martin Luther. The reason is that the library staff are “vigilant where anti-Semitic works are concerned”. What this means in practice is not, however, explained. In the rejoinder, all that is said is that the public library did not on any occasion prevent V. from borrowing any books. It is implied that in its actions the library was vague or that misunderstanding had arisen.

The library’s rejoinder is contradicted by the contents of a letter signed by the Chief Librarian and one of the staff on August 9 1996. This states that library policy forms the basis of its actions and its reluctance on principle to use the inter-library loan system to acquire the books that V. had requested. Here it is said that the aim of these actions is to prevent the abuse of freedom of expression and of the library’s unrestricted loans of various forms of publication. When V. by referring to a newspaper article he had written had been able to indicate the “serious purpose” behind his request, the library attempted to arrange an inter-library loan and then lent the requested works by Martin Luther from its own collection.

The documents in this case reveal, as has been shown, that not until the staff had made sure that there was a serious purpose for the loan did the library accede to V’s request. It has become obvious that in establishing the nature of this purpose V’s political and religious standpoints were taken into account, and that if he had expressed, in the article or otherwise, a point of view considered by the staff to be unsuitable, his request would not have been granted. In the light of what has been said previously about the application of the principles of objectivity and equal treatment in the operations of a public library, to differentiate in this way among individuals applying for loans cannot be acceptable.

This critical opinion concludes the case.

Preventing the circulation of a printed work

(Reg. no. 4028-1997)

1998/99:JO1
Bilaga 5

An article printed in a newspaper led the Parliamentary Ombudsman to initiate a special enquiry into whether it could be considered that obstacles had been raised to the circulation of a printed work. The article contained the following account:

A ban is now in force at the library and it is being obeyed loyally by all of the library staff. This is what A., the owner of a second-hand bookshop, found out in connection with a recent event – the International Poetry Festival. He was asked by the administrative director of the library, R., not to display a number of copies of “Tidernas bibliotek”. During the festival, A. had been selling the works of the visiting poets at different venues. “I sell them in the shop, so I brought some along with me to a reading at the library. ... R. considered it inappropriate for me to sell the works in view of what had been said by the politicians. ...”

In its rejoinder to the Parliamentary Ombudsman, the Local Authority’s Cultural Committee included the following:

A. confirms that the situation was not experienced as a threatening one, but possibly as “unpleasant”. He says that he was asked who had given him permission to sell books at the library. He was unable to reply and therefore considered the question to be surprising. As he could not answer, R. asked him to remove the books. A. chose not to continue the discussion, as he felt that the situation was strange and he was uneasy about the permission to sell books.

In an adjudication of March 24 1998, *the Parliamentary Ombudsman, Mr. Lavin* stated the following.

According to 6.1 of the Freedom of the Press Act, any Swedish citizen or legal person has the right, either personally or with the assistance of others, to sell, dispatch or otherwise disseminate printed matter. In addition, the second paragraph of 1.2 contains an explicit prohibition for any agency or other public body to prevent printing, publication or circulation to the public of printed matter because of its content, through action not authorised under the Act.

The decision by the Cultural Committee that the public library’s own copies of the work “Tidernas bibliotek” were not to be sold before a certain date cannot be regarded as an unlawful ban on circulation. My assessment of this case will therefore be limited to the question submitted to me about whether the actions of representatives of the committee towards the bookseller in connection with the International Poetry Festival were in breach of the prohibition in the second paragraph of 1.2 of the Freedom of the Press Act.

I shall begin by establishing that the intended sale of the books by the bookseller must be regarded as the circulation of printed matter to the public, irrespective of whether this was to take place on the library’s premises.

From the rejoinder of the Cultural Committee it is clear that the reason the library's administrative director requested the bookseller to remove the books was that he felt that he should comply with the Cultural Committee's intention that the books should not be sold in the library until later. His action was not therefore based on regulations or similar circumstances prohibiting sales on the library's premises. On the contrary, it has become clear that the intervention came about precisely because the book offered for sale by the bookseller was "Tidernas bibliotek". It was therefore, in other words, the contents of the work that gave rise to the administrative director's action.

Even though this action was not accompanied by any threat or followed by any inspection, it must be regarded as an obstacle to circulation to the public. As this obstacle came from a public authority and had no support in the Freedom of the Press Act, it was unlawful. The circumstance that the Culture Committee had decided that the Committee's own copies of the book were not to be sold before a specific date cannot render the action taken against the bookseller acceptable.

I consider that the documents in this case enable me to come to the conclusion that the administrative director of the library based his actions primarily on a misunderstanding of the extent of the Cultural Committee's decision about the sale of the work. There was never any intention to deprive the public of the contents of the book – the book was available and could be consulted in the library itself. I find therefore that I can conclude this case with the criticism of the action expressed above.

A social welfare committee granted a 19-year-old treatment in the form of attendance at a boxing camp in Florida in the USA. Two officials from the social welfare services accompanied him on his trip to the USA. The officials were criticised because the visa application signed by the youth before examination of his passport in the USA contained the erroneous statement that he had not been convicted of a narcotics offence.

(Reg. no. 3398-1997)

During the summer of 1997 a number of complaints were received by the Parliamentary Ombudsman concerning the Social Welfare Committee in Borlänge, Anna Eriksson, the head of Borlänge's social services, Peter Hultqvist, a local councillor, and others, because the Social Welfare Committee had, on the basis of Article 6 in the Social Services Act (1980:620), decided that treatment for a 19-year-old youth, N.N., would involve a stay at a boxing camp in Florida in the USA (Parliamentary Ombudsman reg. no. 2596-1997, etc.). These complaints were based on reports in the mass media.

The adjudication of the Parliamentary Ombudsman dated September 4 1997 contained an account of the obligations of a Social Welfare Committee to children and young people and also included the following.

In view of these obligations, the task of the social welfare committee was to make its own assessment, on the basis of prevailing circumstances, of sui-

table measures for the rehabilitation of the youth involved in this case. Such considerations can be extremely difficult and there is often scope for different opinions about how the committee should act. It is not the practice of the Parliamentary Ombudsman to express opinions about the assessments made by public authorities in individual cases. I see no reason to depart from this principle on this occasion. I shall, consequently, proceed with this matter no further.

The complainant, E.W., then submitted a request that the Parliamentary Ombudsman should again examine the question of how the social welfare committee had dealt with a trip to Florida involved in the previous case. One of his observations was that the young man concerned had entered the USA illegally, as erroneous information had been given in connection with the application by the Social Services for a visa on the young man's behalf.

Scandinavian Airlines System – SAS – was asked to supply what is known as a Visa-Waiver form, which travellers to the USA have to complete before passport control in the USA. One of the questions on the form is worded as follows and has to be answered with “No” or “Yes”.

Have you ever been arrested or convicted for an offense or crime involving moral turpitude or a violation related to a controlled substance; or have been arrested or convicted for two or more offenses for which the aggregate sentence to confinement was five years or more; or been a controlled substance trafficker; or are you seeking entry to engage in criminal or immoral activities?

The Parliamentary Ombudsman also consulted the extract from the criminal records concerning N.N. which revealed that narcotics offences were among the crimes for which he had been convicted. An executive officer belonging to the Office of the Parliamentary Ombudsman obtained information by telephone from one of the two officials who had accompanied N.N. on his flight to the USA.

The case was then referred to the Social Welfare Committee in Borlänge for its response as to what had occurred in connection with the completion of the form. The Social Welfare Committee referred in its written reply to an official document that had been drawn up by Anna Eriksson, the head of the social services, which included the following:

During the spring the social services in Borlänge were planning, in collaboration with the company Ramlösa social utveckling AB, the placement of a young person with major social problems. For various reasons, a placement outside Sweden was seen to be advantageous, and this was implemented during June 1997.

Before departure, the question of a visa was discussed with Ramlösa social utveckling AB. The local authority's officials were then told that a tourist visa was completely adequate and that the company would settle the question of permits with the local police authority on the spot. Telephone contact with the Visa Section at the American Embassy on May 13 1997 confirmed that a tourist visa would suffice.

Before landing in the USA, a form was completed on the young man's behalf by one of the local authority's officials who ticked the negative response to all the questions on the second page of the form. The 19-year-old then signed the application himself.

There was no intention of circumventing the American regulations, instead the company providing the treatment was supposed to arrange the appropriate permits through its local contacts.

1998/99:JO1
Bilaga 5

In retrospect it can be established that the Social Welfare Committee and its officials should have ensured in advance that the 19-year-old was permitted to enter the USA as planned. In this respect, the case had been dealt with ineptly.

E.W. submitted his comments on the contents of the rejoinder.

The Parliamentary Ombudsman obtained additional information from the two officials from the social services who had accompanied N.N. on the flight.

With the assistance of the Ministry for Foreign Affairs, enquiry was made of the Swedish Embassy in the United States as to whether completing a visa application erroneously (dishonestly) is an offence according to American law and, if so, what sentence might be imposed and also what the consequence of completing the form honestly would be for someone convicted of a narcotics offence.

In an adjudication dated March 11 1998, *the Acting Parliamentary Ombudsman, Mr. Ekberg* made the following observations.

I have restricted my examination of this case to the question of how the social welfare committee dealt with the visa problem or, more precisely, what occurred on arrival in the United States in connection with the completion of the Visa-Waiver form. I have found no reason to reconsider the Social Welfare Committee's decision to grant N.N. aid in the form of stay at the boxing camp.

Swedish citizens are in principle exempt from the requirement of an entry-visa to the United States if the duration of their stay does not exceed 90 days. Instead they have to complete what is known as a Visa-Waiver form. The form requires a negative answer to a number of questions about their personal circumstances, among them whether they have been convicted of a narcotics offence. The form has to be signed by the visitor, who certifies that the information supplied is, to the best of their knowledge, true and correct. N.N. has been convicted of a narcotics offence. When the form, which was in English, was completed, he replied in the negative to the question about whether he had been detained or punished for a narcotics offence. The form has therefore been completed incorrectly. Although the form was signed by N.N., the responses were supplied by one of the officials. According to the information given by the official in an interview with the Parliamentary Ombudsman's executive officer, he was unaware that N.N. had been convicted of a narcotics offence.

E.W. has raised the question of whether one of the officials who accompanied N.N. on the flight may have committed an offence in connection with the completion of the form.

In assessing whether an offence has been committed, the most appropriate course is to examine the provisions in Chapter 15 of the Penal Code, which deals with untrue statements. Other regulations that could be of interest are

those dealing with untrue or negligent affirmations (15.10) and false certification (15.11). 1998/99:JO1
Bilaga 5

Chapter 15 of the Penal Code prescribes that if anyone gives false information in a certificate or document about, for instance, his identity or circumstances other than his own, he can under certain conditions be punished for false certification. It follows from these provisions that it is not an offence to give false information about "one's own circumstances". To state, therefore, in a certificate that one is not convicted of a narcotics offence, for instance, cannot render one guilty of false certification. Neither can anyone who helps to produce such a certificate be convicted of any complicity in this crime. On the other hand, giving false information or concealing the truth in a written document, *which according to law or statute* is submitted under oath, on one's honour or any such assurance, could lead to a conviction for untrue affirmation (Penal Code 15.10) if this in some way jeopardises its trustworthiness. The reference here to law or statute applies only to Swedish regulations. There are no Swedish regulations that apply to the Visa-Waiver form concerned. There can, therefore, be no question of liability for untrue statement or complicity in such a crime.

In addition to what has been said, it should be added that according to 2.2 of the Penal Code, crimes committed outside Sweden can only be judged according to Swedish law and by a Swedish court if, for instance, they are committed by a Swedish citizen or an alien domiciled in Sweden. One condition is, however, that the deed is also an offence in the place where it was committed (what is referred to as the requirement of double criminality). According to the Swedish Embassy in the United States, an individual who has been convicted of a narcotics offence is "inadmissible", or in other words is not entitled to enter the country. If it is subsequently discovered that a visitor has given erroneous information on the form, he has to leave the country immediately. The individual cannot then re-enter the country on the Visa-Waiver scheme but is obliged to apply for a visa. However, it does not appear to be an offence in American law to give erroneous information on the form. This circumstance also means that no liability for false statement can arise.

The double criminality requirement does not apply to malfeasance, which is the subject of 20.1 in the Penal Code. According to Swedish law, actions that are punishable according to these provisions are offences irrespective of where they are committed (see Beckman et. al. *Kommentarer till brottsbalken II [Commentary to the Criminal Code]*, 6th ed. p. 467).

In the Penal Code, 20.1.1 lays down that one of the necessary conditions for malfeasance is that the action concerned forms part of the exercise of official powers. This means not only that the offence must have taken place while on duty but also in the course of exercising public authority.

The exercise of public authority as a pre-requisite for liability was introduced into the legislation on malfeasance through what was known as the civil service reform of 1975, which, as far as these crimes were concerned, considerably restricted the areas in which sanctions could be imposed. The *travaux préparatoires* of the legislation (Govt. Bill 1975:78) make it clear, for instance, that the exercise of public authority finds

expression in decisions or material actions that are fundamentally based on the powers of the state. They come into being and gain what legal effect they have to the individual's advantage or disadvantage by virtue of the provisions of public law, not on the basis of contracts or other regulations relating to private law. The exercise of public authority consists, therefore, of the issuance of formal decisions which involve advantages, rights or obligations for individuals in different respects, and material measures undertaken to implement such decisions. What all lawful exercise of public authority has in common is that it is fundamentally based on law or other statutes.

It should also be pointed out that a certain extension of the responsibilities which could render public officials liable for malfeasance came about in 1989. The pre-requisite "in the execution of public authority" was altered to "in the course of executing public authority". The intention was not to endow the concept of public authority with any content that it had not previously had but to include in the areas subject to sanction measures that, even if they could not themselves be regarded as involving the exercise of public authority, were nevertheless significant in determining the impact of the exercise of public authority on the individual. For that reason the areas subject to penalty comprise – in addition to the exercise of public authority – measures that form part of the actions of an agency or that are in some other way closely linked in time and effect with these actions.

In the case under review here, the officials from the social services were accompanying N.N. to provide him with assistance during the early stages of treatment that he had *voluntarily* elected to undergo. Their participation in the journey and their assistance in completing the form cannot in this light and in view of what has been referred to above be considered to involve the exercise of public authority or be said to constitute part of any such action. For this reason no question of liability for malfeasance can arise.

I can, therefore, conclude that the events in question cannot lead to any legal liability. This does not mean, however, that no criticism can be made of the officials from the social services.

N.N. has committed crimes on a number of occasions, and some of them must be characterised as serious. The official who completed N.N.'s form was aware of this. However, as has been described above, he has declared that he did not know that N.N. had also been convicted of narcotics offences. I have no reason in this respect to question the official's word. When he helped N.N. to complete the form, however, he did not ask N.N. about this matter. He does not appear to have devoted much reflection to this question.

The official could hardly have known that it was not unlawful to provide erroneous information in the Visa-Waiver. Had this been so, the official and N.N. could have found themselves in a difficult situation. Even if such action is not punishable, it goes without saying that a public official should not assist in providing misleading or erroneous information to another agency, irrespective of whether it is Swedish or foreign.

The second official on the flight was not involved when N.N.'s Visa-Waiver was completed. As the other official's superior, however, he should have reacted to the questions on the form – which he was aware of as he

himself had to fill in a form on his own account – and made it clear how N.N's form was to be completed.

1998/99:JO1
Bilaga 5

Before the journey to the United States, the visa problem had been discussed with the company supplying the treatment, Ramlösa social utveckling AB. The social services had also been in contact with the Embassy of the United States in Stockholm. The information received does not appear to have made the social services aware of what was required for entry to the United States. The Embassy's failure to supply this information was probably a result of the provision of inadequate information by the social services about the reasons for the journey. As the Committee indicates in its written response, in this respect the case was not managed with sufficient consideration and forethought.

As a result of the inadequate preparations by the social services, the questions about N.N's background must have come as a surprise when the party arrived in the United States. This circumstance may to a certain extent mitigate my criticism of the officials. Nevertheless, they should not have acted as they did.

It is not unknown for social welfare committees to arrange to provide treatment abroad, within the framework of various projects, for young people with criminal records. As far as this is concerned, I can refer in general terms to the statements made in the Parliamentary Ombudsman's annual report for 1990/91, pp. 168 ff. If a committee decides that young people are to be provided with treatment abroad, it is important that the committee makes a thorough analysis of how the treatment may be affected by regulations in the foreign country. The details of this case illustrate the problems that can arise. It is not always easy for a small social welfare committee to have the detailed knowledge of the complicated regulations that may be involved. The committee must therefore be expected to acquire this knowledge well before the date of departure by contacting other authorities.

An official at the National Enforcement Agency divulged information that a debtor was infected with HIV – the question of a breach of confidentiality

(Reg. no. 4555-1997)

On June 15 1998, *the Parliamentary Ombudsman, Mr. Pennlöv* issued an adjudication with the following contents.

The complaint

In a complaint submitted to the Parliamentary Ombudsman, E. made the following assertions. For some time he had been subject to distraint by the National Enforcement Agency. He is infected with HIV and therefore has additional costs for medical care and medicine. He revealed in confidence to P.J., a Senior Enforcement Officer, that he was infected with HIV. P.J. disclosed this information to one of E's friends, N.N., who had been prepared to help him to apply to have his debts discharged until she was informed of his

medical condition, but has since then had nothing to do with him. E. also claimed that P.J. had subjected him to offensive treatment by asserting, for instance, that he was “using” his illness. In addition, E. complained about the way the National Enforcement Agency had calculated the amount allowed him for personal expenses.

1998/99:JO1
Bilaga 5

The enquiry

I examined the National Enforcement Agency’s files concerning the dis-trainment referred to by E. in his complaint. Their contents enabled me to conclude that there was reason to believe that P.J., who is a public official and therefore subject to my supervision, had committed an offence against the stipulations in 20.3 of the Criminal Code concerning the obligation to preserve confidentiality. On February 9 1998, therefore, I decided to initiate an enquiry into such an offence and assigned Gunnar Jonasson, one of the senior prosecutors attached to the Office of the Parliamentary Ombudsman, to conduct the enquiry.

In the course of the enquiry, E. and N.N. were interviewed, as was P.J. after she had been informed of the charge against her of an offence against the obligation to preserve confidentiality on the following grounds.

In Stockholm and most recently during the Autumn of 1997, E. has informed P.J., an official of the National Enforcement Agency at its Stockholm office, that he is infected with HIV. This is information about the personal circumstances of an individual that is subject to secrecy within the enforcement services and it is to be assumed that the individual would sustain considerable injury or significant harm were it to be disclosed.

During November 1997 in Stockholm, P.J. has through negligence revealed information about E’s illness in the course of a telephone conversation with N. It was P.J.’s duty to preserve the confidentiality of this information as E. could be expected to sustain considerable injury or significant harm were it to be disclosed.

P.J. did not deny the facts in the case. Some of the information that she gave during the interview, which took place on April 27 1998, was as follows.

She has worked at the National Enforcement Agency since 1974 and has been a Senior Enforcement Officer since 1980 or 1981. She has completed an in-service training programme that also covered the regulations about confidentiality and she considers that she is extremely knowledgeable about most of the legal issues relating to confidentiality. ... E. had informed her about his illness several years previously, or in other words, she had known about it “for as long as he has been one of my debtors”. She had not gained the impression that it was difficult for E. to tell people about his illness. E. had not told her that nobody else was to be informed. ... From the information she had been given about N. by E. she got the impression that she was one of his close acquaintances and that N. was the person who supported E. and who had provided most of the furniture in E’s flat. N. was going to help E. with an application to have his debts discharged. She herself had only had one telephone contact with N. During that conversation, N. had explained that she wanted information about the procedure to be adopted in applying for the discharge of debts. They talked about “the practical matters”

and during the conversation N. said that E. was cured and was going to begin a new life. She then asked N. what she meant by “cured” to which the response was “from his drinking problems”. That was when “through a slip of the tongue” she mentioned that E. had HIV or “we’ve been told he has HIV”. When this happened, she was fully aware that this information was subject to confidentiality. However, she believed that N. already knew about it, not least because during a house visit to E. during the autumn of 1997, he had all the time “referred her to N. about everything”. Nothing that had been said during the telephone conversation had led her to believe that N. was not aware that E. was infected with HIV. During this particular period, she was under a great deal of pressure at work because it was the time of the year when tax arrears and the like had to be dealt with.

1998/99:JO1
Bilaga 5

Adjudication

As laid down in the regulations that apply to this case in 9.19 of the Official Secrecy Act (1980:100), P.J. should have kept the information that E. was infected with HIV secret. In disclosing this information about E’s illness to N., P.J. has, strictly speaking, contravened the obligation to preserve the confidentiality of this information. Therefore there is reason to take a serious view of what happened.

In view of the information given during the interview, I find that P.J. acted from negligence but that this negligence is inconsequential and that there are therefore no longer any grounds for assuming that an offence against the obligation to maintain confidentiality has been committed. I am deciding therefore to terminate the enquiry.

In coming to this conclusion, I have taken into consideration mainly the circumstance that P.J. had grounds for believing that E. and N. were very close to each other and also the course taken by the telephone conversation between P.J. and N. on the occasion when P.J. disclosed the information about E’s illness. These circumstances – like the fact that E. informed her openly at an early stage about his illness – can be assumed to have given P.J. the impression that N. already knew about E’s illness.

I would, however, like to point out that P.J.’s actions were singularly inappropriate and that there is therefore reason to criticise her for disclosing the information concerned. I do not consider that any other action on my part is called for.

What has transpired in other respects calls for no statement or measure of any other kind on my behalf.

The case is closed.