Redogörelse
2003/04:JO1

Justitieombudsmännens ämbetsberättelse

Omslag Eva Lena Johansson
Översättning till engelska av Summary in English: David Jones
ISSN 0282-0560
Elanders Gotab, Stockholm 2003

Innehåll

Skrivelse till riksdagen 11

Allmänna domstolar m.m.

En tingsrätts handläggning av frågor om bl.a. upplivningsföreläggande och invändning om yrkeshemligheter som uppkommit i anslutning till ett vittnesförhör i ett tvistemål samt rättens åtgärd att anmäla vittnet till åklagare m.m. för utredning av misstanke om brott (1354-2000) 33

Åklagares åtgärd att väcka åtal och yrka ansvar för ett preskriberat brott samt domares åtgärd att utfärda stämning och döma för brottet; även fråga om befattningshavarnas eventuella straffrättsliga ansvar för dessa åtgärder (1944-2001)..... 43

En tingsrätts åtgärd att i ett konkursbeslut och en kungörelse om konkursbeslutet utelämna en persons namn då det av ett personbevis framgick att denne hade s.k. skyddade personuppgifter (2818-2001)..... 54

Ett åtal mot en domare för tjänstefel, bestående i att han dömt en person för ett preskriberat brott, har ogillats med hänvisning till att hans oaktsamhet inte varit så klandervärd att den skall föranleda straffansvar (3312-2001)..... 58

Iakttagelser vid en inspektion avseende handläggningen av ärenden om hemlig teleavlyssning m.m. (1340-2003)..... 63

Åklagar- och polisväsendena

Fråga om den särskilda förutsättningen för en polisman att gripa en person, dvs. brådskande fall, var uppfylld samt dokumentationen av ingripandet (194-2001)..... 67

Fråga om en åklagares möjlighet att under en förundersökning godkänna att personer som inte var skäligen misstänkta för brott i samband med förhör tillfrågades om de frivilligt ville lämna salivprov för DNA-analys (696-2001)..... 72

Fråga om hur man lämpligen bör förfara när polisen inte har möjlighet att bifalla en begäran från åklagaren om utredningshjälp (2970-2001)..... 82

Frågor om polisens befallningsrätt och dokumentationsskyldighet vid en husrannsakan (3480-2001)..... 91

En åklagares och polismyndighets handläggning av i beslag och senare i förvar tagna kontanter samt tingsrättens handläggning av ett kvarstadsyrkande (3788-2001)..... 96

Tillåtligheten av ett villkor i ett tillståndsbevis avseende en allmän sammankomst (3891-2001) 106

Polisens avlägsnande av deltagarna i en folksamling med stöd av 13 c § polislagen (1984:387), s.k. bussning, samt dokumentationen av händelsen (1508-2002) 110

Kritik mot en polismyndighet för att ha direktavskrivit polisanmälningar (1663-2002) 118

Disciplinansvar för en åklagare på grund av dröjsmål med expediering av ett beslut gällande hävande av beslag m.m. (2513-2002) 127

Tillförlitligheten av snabbtest för analys av narkotiska preparat (2830-2002) 132

Kriminalvård

Kritik mot en kriminalvårdsmyndighet för att ha granskat ett brev från JO till en intagen (2099-01) 136

Kritik mot en kriminalvårdsmyndighet för underlåtenhet att förteckna egendom som omhändertagits i en intagens bostadsrum (3108-02) 138

Initiativärende mot Kriminalvårdsstyrelsen om försöksverksamhet med inpasseringskontroll av personalen vid en kriminalvårdsanstalt (755-03) 140

Förvaltningsdomstolar

En länsrätt har i ett mål om verkställighet enligt 21 kap. föräldrabalken använt en särskild medlingsmetod. Bland annat fråga om medlingsåtgärderna i målet haft en inriktning och omfattning som vinner erforderligt stöd i gällande bestämmelser (541-2001). 144

Kritik mot en förvaltningsdomstol för dröjsmål vid handläggningen av en underrättelse från åklagare om att ett beslut enligt lagen om rättspsykiatrisk vård inte skulle överklagas. Även framställning från JO om författningsändring (2477-2001) 153

Initiativärende mot en länsrätt angående frågor om självrättelse med stöd av 32 § förvaltningsprocesslagen (2488-2001) 159

Kritik mot en länsrätt för brister i handläggningen av ett överklagande som inte skulle prövas av domstolen utan av en förvaltningsmyndighet (4163-2001) 164

Disciplinansvar för en domare i en förvaltningsdomstol med anledning av att innehållet i sekretesskyddade handlingar röjts (4617-2001) 167

Kritik mot en kammarrätt för långsam handläggning av ett mål rörande disciplinansvar i vilket preskription inträdde under handläggningen m.m. (530-2002) 169

Central statsförvaltning, arbetsmarknadsmyndigheter m.m.

Fråga om Allmänna reklamationsnämnden vid en omprövning enligt nämndens instruktion har möjlighet att ändra ett tidigare avgörande till nackdel för den som begärt omprövning; även fråga om nämndens skyldighet att låta översätta ingivna handlingar till svenska (1288-2001) 174

Dröjsmål med att vidarebefordra ett överklagande till prövningsinstansen (2567-2001) 179

Utlänningsärenden

Initiativärende mot Migrationsverket och Regeringskansliet, Utrikesdepartementet, med anledning av ärendehanteringen vid utlandsmyndigheterna (2169-2001) 182

Länsförvaltningen

En länsstyrelse har inhämtat en kreditupplysning i andra syften än lagens, för bedömning av kreditvärdighet e.d. Frågor om service, saklighet och personlig integritet (2172-2000) 191

Taxering och uppbörd samt folkbokföring

Fråga om handläggningen hos skattemyndighet av ett ärende gällande folkbokföring av barn som står under föräldrarnas gemensamma vårdnad (686-2002) 202

En skattemyndighet har underlåtit att kommunicera uppgifter som inhämtats i ett folkbokföringsärende (2796-2002) 205

Socialtjänst

Socialtjänstlagen (SoL)

En socialnämnd beslutade att en famljehemsplacering av barn skulle upphöra; fråga bl.a. om nämnden med erforderlig omsorg hade utrett förutsättningarna för familjehemsvårdens upphörande och om nämndens förberedelser inför barnets hemflyttning var tillräckliga (1923-2000) 207

Fråga om socialnämnden varit passiv i ett ärende angående en elev i grundskolan som ”skolvägrade” (4298-2001) 218

Fråga om brister i utredningen i ett ärende angående upphörande av familjehemsplacering (3628-2001 och 3631-2001) 223

Fråga om socialnämnden har brustit i informationen till ett familjehem angående en planerad omplacering av barn (845-2001). 230

En man ansökte om bistånd i form av ledsagarservice; fråga bl.a. om socialnämnden borde ha prövat ansökan enligt 4 kap. 1 § SoL och inte endast enligt 4 kap. 2 § SoL (2339-2002) 236

Krav på återbetalning av bistånd har inte ansetts kunna grundas på ett allmänt hållet s.k. rambeslut enligt vilket kommande bistånd skulle utgå som förskott på förmån eller ersättning; fråga även bl.a. om socialnämnden i efterhand kunnat förordna att tidigare beviljat bistånd skulle utgöra förskott på förmån eller ersättning (4000-2000) 240

Användning av alkoholutandningsprov i ett ärende angående försörjningsstöd (2222-2002) 250

Lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU)

Två beslut angående tillämpningen av 6 § LVU; fråga bl.a. om socialtjänsten genom beslut om omedelbart omhändertagande avsett att kringgå bestämmelserna i 21 kap. föräldrabalken om verkställighet av domar och beslut angående vårdnad (4472-2000 och 1341-2001) 253

Lagen om vård av missbrukare i vissa fall (LVM)

Fråga om det förelegat förutsättningar för beslut om omedelbart omhändertagande med stöd av 13 § LVM (2690-2000) 266

Fråga angående förutsättningarna för ett LVM-hem att omhänderta försändelser, beställningskuponger, som en intagen hade för avsikt att skicka m.m. (3764-2001) 277

Fråga om utseende av s.k. kontaktman enligt 8 § LVM (3402-2002) 281

Handläggning

Modern till ett barn uppgav i ett ärende angående faderskap att hon under eller i nära anslutning till konceptionstiden haft samlag med tre män; fråga om i vilket skede av utredningen som socialnämnden borde ha hört männen angående faderskapet (3535-2002) 284

En socialnämnd inledde en utredning med anledning av att en yngling misstänktes för att ha sålt droger i sin skola; fråga om nämnden kunnat låta en polis vara närvarande när nämnden första gången träffade den unge och dennes mor (1034-2001) 289

Handläggningen av ett ärende angående bistånd i form av kontaktperson (4110-2001) 293

Hälso- och sjukvård

En sjukvårdshuvudman (landsting) är enligt 3 b § tredje stycket hälso- och sjukvårdslagen (1982:763), HSL, skyldig att upprätta en samordnande plan för en funktionshindrad person. Fråga om utformningen av en sådan plan (2380-2000) 298

Kritik mot Rättsmedicinalverket (RMV), rättspsykiatriska avdelningen i Huddinge, angående handläggningen av ett ärende rörande avskiljning av en häktad person som var intagen för rättspsykiatrisk undersökning (278-2001) 299

En flicka, född år 2000, genomgick läkarundersökningar i anledning av misstanke om sexuella övergrepp. Bland annat fråga om fadern, mot vilken misstankar riktades, som vårdnadshavare borde ha underrättats om de förestående undersökningarna (2739-2001) 305

Fråga bl.a. om skyldighet att inhämta vårdnadshavares samtycke innan psykiatrisk behandling av ett minderårigt barn inleds; särskilt mot bakgrund av att vårdnadshavaren var misstänkt för misshandel av barnet (3743-2001)..... 311

Stöd och service till vissa funktionshindrade

Fråga om en kommun under åberopande av arbetsmiljöskäl kunnat vägra att tillhandahålla personlig assistans enligt LSS m.m. (4467-2000)..... 317

Fråga om förutsättningarna för att tidsbegränsa beslut om insatser enligt LSS (4207-2000)..... 324

Socialförsäkring

Fråga om en försäkringskassas och Riksförsäkringsverkets underlåtenhet att informera om en förestående lagändring (2483-2002)..... 331

Ett ärende mot Riksförsäkringsverket och en försäkringskassa om ett felaktigt informationsbrev (3849-2002)..... 334

Kritik mot en försäkringskassa för att den formlöst har dragit in sjukpenning (2463-2002)..... 337

Ett initiativärende angående tillämpningen av 20 kap. 10 a § lagen om allmän försäkring vid ändring i socialförsäkringsnämnds protokoll (1414-2002)..... 338

Ett initiativärende angående ändring av socialförsäkringsnämnds protokoll (911-2002)..... 346

Brister i en försäkringskassas hantering av en begäran om omprövning (3779-2002)..... 348

Miljö- och hälsoskydd samt djurskydd

Handläggningen av ett ärende rörande avlivning av en skadad rovfågel; fråga om tillämpningen av artskyddsförordningen och jaktförordningen (4316-2001) 350

Tillsynsansvaret för ett Natura 2000-område (749-2002) 357

Utbildnings- och kultursektorn

Disciplinnämndens vid Uppsala universitet handläggning av ett ärende rörande avstängning enligt 10 kap. 2 § högskoleförordningen (1993:100), m.m. Fråga bl.a. om disciplinnämnden bort bereda studenten möjlighet att närvara vid nämndens sammanträde när anmälare hördes (3799-2001) 360

Fråga om Manillaskolan, Specialskolemyndigheten, kunnat stänga skolan för personalens studie- och planeringsdagar utan att erbjuda eleverna alternativ omsorg, särskilt mot bakgrund av att den tillfälliga omsorgen måste uppfylla särskilda krav med avseende på personalens kompetens (3870-2001) 365

Kommunikationsväsendet

En teknisk nämnds handläggning av ett ärende rörande särskilt parkeringstillstånd för rörelsehindrade sedan ärendet visats åter till nämnden m.m. (1729-2002) 370

En länsstyrelses dröjsmål med att överlämna en överklagandeskrivelse till överinstansen (3528-2002) 374

Plan- och byggnadsväsendet

Upplysningar i beslut om lov enligt plan- och bygglagen (1987:10, PBL); råd till byggherren att delge sakägare m.fl. uppgiften att bygglov lämnats (325-2003) 377

Fråga om lagligheten av en byggnadsnämnds utvisning av en gräns (1151-2002) 379

Övriga kommunalförvaltningsärenden

Den rättsliga grunden för avgiftsdebitering vid upplåtelse av en kommuns lokaler (3489-2000) 383

En kommun som yttrade sig över en ansökan enligt ordningslagen om tillstånd för ianspråktagande av offentlig plats borde inte ha villkorat sitt medgivande till ansökan med att markägarens tillstånd behövdes (4209-2001) 385

Offentlighet och sekretess samt yttrande- och tryckfrihet

Socialförsäkring

Handläggning hos försäkringskassa av en parts begäran att få del av handlingarna i sin akt (1318-2002) 389

Meddelarfrihet

Fråga om ett beslut av Ombudsmannen mot diskriminering på grund av sexuell läggning inneburit ett otillåtet ingripande mot en person som uttalat sig i massmedia (3638-2000 och 4162-2000)..... 392

Initiativärende mot ett kommunalförbund angående fråga om inskränkning av offentliganställdas yttrande- och meddelarfrihet (3929-2002)..... 396

Övriga områden

Kritik mot en kriminalvårdsmyndighet för långsam handläggning av en begäran om information enligt 26 § personuppgiftslagen (1998:204) (2992-02) 403

Initiativärende mot Centrala studiestödsnämnden (CSN) angående vissa frågor med anknytning till principen om allmänna handlingars offentlighet, m.m. (2151-2000)..... 405

Initiativärende rörande hanteringen av vissa anteckningar angående elever vid Bromangymnasiet i Hudiksvalls kommun. Fråga bl.a. om handlingarnas rättsliga status (4428-2000) 422

Folkbildningsrådets handläggning av en framställning om att få ta del av handlingar. Fråga bl.a. om gränsdragningen mellan handlingar som är hänförliga till den i bilagan till sekretesslagen (1980:100) omnämnda verksamheten *fördelning av statsbidrag mellan folkhögskolor och studieförbund (SFS 1976:1046)* och andra handlingar förvarade hos rådet (3632-2001)..... 426

Fråga bl.a. om i vilken utsträckning en förälder som inte är vårdnadshavare har rätt att få del av information rörande barnets skolgång (3853-2001)..... 430

Åtal mot en biskop för tjänstefel med anledning av hennes handläggning av en begäran om utlämnande av handlingar (298-2000)..... 435

Klagomål angående oklara roller vid tillämpningen av bestämmelser om offentlighetsprincipen m.m. (2161-2001) 439

Konsultmedverkan vid tillsättning av kommunala tjänster; fråga om insyn i handläggningen m.m. Även fråga om ett avsnitt i en personalhandbok inneburit en inskränkning av yttrande- och meddelarfriheten (2442-2001)..... 442

Kritik mot en kommun som inte ansett sig skyldig att på begäran skicka kopior av allmänna handlingar. Även fråga om en myndighets skyldighet att besvara frågor (3046-2001)..... 447

Riksarkivet har handlagt en begäran om kopia av en handling som en forskarförfrågan och debiterat avgift för uppdraget. Fråga om framställningen skulle ha handlagts enligt tryckfrihetsförordningens regelverk (3166-2001)..... 450

Bilagor

Instruktion för Riksdagens ombudsmän 455

Arbetsordning för riksdagens ombudsmannaexpedition..... 462

Personalorganisationen 468

Sakregister 470

Summary in English..... 536

.

Till RIKSDAGEN

Riksdagens ombudsmän överlämnar härmed enligt 11 § lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän (fortsättningsvis benämnd instruktionen) ämbetsberättelse för tiden den 1 juli 2002–den 30 juni 2003.

1 Organisationen m.m.

1.1 Val och entlediganden m.m.

Justitieombudsmannen Jan Pennlöv entledigades på egen begäran per den 1 december 2002.

Justitieombudsmannen Anna-Karin Lundin, som valts av riksdagen den 11 juni 2002, tillträdde sitt ämbete den 1 januari 2003.

Riksdagen valde den 5 december 2002 *Jan Pennlöv* att vara ställföreträdande ombudsman under en tid av två år fr.o.m. den 1 januari 2003.

1.2 Ställföreträdande ombudsmännens tjänstgöring

Stf ombudsmannen Gunnel Norell Söderblom tjänstgjorde med handläggning och avgörande av tillsynsärenden den 23–26 juli och den 14–18 oktober 2002

Stf ombudsmannen Leif Ekberg tjänstgjorde med handläggning och avgörande av tillsynsärenden den 16–19 juli och den 2–17 december 2002

Stf ombudsmannen Jan Pennlöv tjänstgjorde med handläggning och avgörande av tillsynsärenden den 25 februari, den 12–13 mars samt den 7–9 och den 28 april 2003.

1.3 Ändringar i instruktionen

12 § instruktionen ändrades genom SFS 2002:1029 med ikraftträdande den 1 juli 2003. Ändringen innebär att innehållet i internrevisionen av myndigheten reglerats i författning samt att paragrafen anpassats till den nya organisationen av den statliga revisionen genom inrättandet av Riksrevisionen.

4 § instruktionen ändrades genom SFS 2003:183 med ikraftträdande den 1 juli 2003. Ändringen innebär – förutom vissa språkliga moderniseringar – att en hänvisning till tilläggsbestämmelse i riksdagsordningen införts vad gäller ombudsmännens rätt att ta initiativ till författningsändringar.

1.4 Ändringar i arbetsordningen

Arbetsordningen för Riksdagens ombudsmannaexpedition ändrades genom beslut av chefsJO den 24 september 2002 samt den 7 och den 23 januari 2003. Ändringarna innebär sammanfattningsvis:

A. I 4 § omnämns att den administrativa enheten innefattar personal för internationella kontakter.

B. Av 1 § framgår att JO Anna-Karin Lundin övertagit ansvarsområde 2.

C. Avgränsningen av ansvarsområdena (bilagan) har justerats på några punkter. Alla tillsynsärenden avseende offentlig upphandling hänförs till ansvarsområde 4. Tillsynen över Statens haverikommission har flyttats från ansvarsområde 4 till ansvarsområde 2. Det omnämns särskilt att tillsynen över Statens ansvarsnämnd tillhör ansvarsområde 4.

1.5 Bilagor

Instruktionen i aktuell lydelse den 1 juli 2003 finns intagen som bilaga 1.

Arbetsordningen i aktuell lydelse den 1 juli 2003 finns intagen som bilaga 2.

En redogörelse för personalorganisationen under verksamhetsåret finns i bilaga 3.

Bilaga 4 innehåller sakregister för de senaste fem verksamhetsårens ämbetsberättelser.

Bilaga 5 innehåller en engelskspråkig sammanfattning.

2 Verksamheten

2.1 Totalstatistiken

Balansläget

Ingående balans		740
Nya ärenden		
Remisser och andra skrivelser från myndigheter	80	
Klagomål och andra framställningar från enskilda	5 051	
Initiativärenden med anledning av inspektioner	52	
Initiativärenden på grund av uppgifter i massmedia m.m.	43	
		5 226
Summa balanserade och nya ärenden		5 966
Avslutade ärenden		4 980
Utgående balans		986

Under perioden nyregistrerades 5 226 ärenden, en ökning med 652 (14,3 %) i förhållande till verksamhetsåret 2001/02. Antalet nya inspektionsärenden och andra initiativärenden var 95, en minskning med 16 jämfört med föregående verksamhetsår. 80 ärenden föranleddes av remisser – huvudsakligen från Regeringskansliet – en minskning med 9. Klagomålsärendena uppgick till 5 051, vilket innebär en uppgång med 677 (15,5 %) sedan 2001/02.

Den stora ökningen av antalet registrerade klagomålsärenden föranleder en särskild kommentar. Under våren 2003 – främst under maj månad – fick JO motta ett mycket stort antal nära nog likalydande klagomål rörande en och samma sak, nämligen rättegången och domslutet i ett våldtäktsmål vid Trelleborgs tingsrätt. De klagande använde sig av kedjebrevsteknik och sände in

klagomålen per e-post. Till att börja med hanterade JO dessa klagomål enligt normala rutiner, dvs. varje klagomål som sänts in av en identifierbar person (den vars namn stod sist i listan av undertecknare) registrerades som ett ärende med individuellt diarienummer och avslutades med ett beslut som tillställdes klaganden per e-post.

Den 6 maj 2003 gjordes emellertid bedömningen att JO:s begränsade administrativa resurser inte räckte till för att hantera den ständigt ökande mängden klagomål i denna sak enligt normala rutiner. Från och med den 7 maj övergick JO sålunda till en extraordinär hanteringsrutin, som i korthet innebar att alla under ett dygn inkomna klagomål i kedjebrevsform hänfördes till *ett* ärende, i vilket som anmälare registrerades en av de klagande med flera. De klagande fick inga individuella beslutsexpeditioner, utan besluten i dessa ärenden (ett per dag) redovisades på JO:s hemsida, där information även gavs om antalet anmälningar som behandlats i varje sådant ärende.

Av de 5 051 registrerade klagomålsärendena är 393 sådana som föranletts av dessa massanmälningar i kedjebrevsform per e-post. Om statistiken rensas för dessa ärenden är ökningen av antalet klagomålsärenden 285 (6,5 %). Ökningen av det totala antalet nyregistrerade ärenden är, om statistiken rensas på motsvarande sätt, 260 (5,7 %).

Antalet avgjorda ärenden uppgick till 4 980, vilket innebär en ökning med 392 eller 8,5 % från föregående års nivå. Av de avslutade ärendena var 82 lagstiftningsremissärenden, 86 inspektionsärenden och andra initiativärenden samt 4 812 klagomålsärenden. 393 av de avslutade ärendena var föranledda av de ovan nämnda massanmälningarna i kedjebrevsform mot Trelleborgs tingsrätt. Om statistiken rensas från dessa ärenden blir det totala antalet avgjorda ärenden 4 588 – oförändrat i förhållande till föregående verksamhetsår.

De oavgjorda ärendena i balans var vid verksamhetsårets slut 986. Detta betyder att balansen under året ökat med 246 ärenden (33,2 %). Denna betydande ökning, som följer efter ett antal år med sjunkande balanser, torde huvudsakligen bero på dels att JO av budgetskäl under verksamhetsåret måst avstå från att anställa vikarier för långtidstjänstlediga föredragande, dels att personalomsättningen varit ovanligt hög.

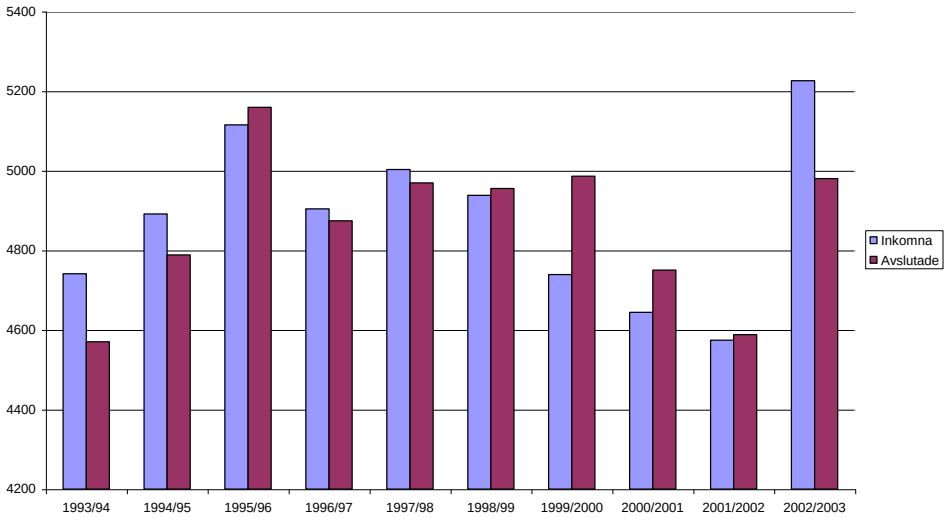
Anmälnings- och initiativärenden 1.7.1991–30.6.2003

År	Klagomålsärenden och lagstiftningsremisser	Initiativärenden
1991/92	4 076	213
1992/93	4 468	233
1993/94	4 634	107
1994/95	4 764	127
1995/96	4 990	125
1996/97	4 840	64
1997/98	4 885	118
1998/99	4 791	147
1999/2000	4 626	113
2000/01	4 511	133
2001/02	4 463	111
2002/03	5 131	95

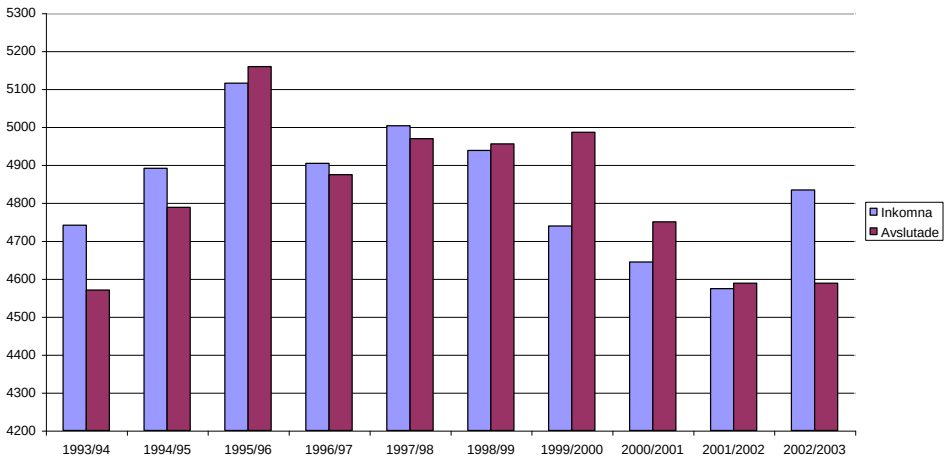
Månadsöversikt över ärendena under verksamhetsåret

Månad	Nya	Avslutade	Balans
Juli	345	109	976
Augusti	298	455	819
September	426	403	842
Oktober	448	472	818
November	399	408	809
December	476	384	901
Januari	453	451	903
Februari	443	416	930
Mars	423	438	915
April	446	374	987
Maj	713	731	969
Juni	356	339	986
Summa	5 226	4 980	----

Ärendeutvecklingen under de senaste 10 åren; brutet diagram



Ärendeutvecklingen under de senaste 10 åren; brutet diagram; korrigerat så att 393 ärenden under år 2002/2003 avseende en och samma sak noterats som ett ärende



Tablå över utgången i de under tiden 1 juli 2002–30 juni 2003 avgjorda inspektionsärendena och övriga initiativärendena

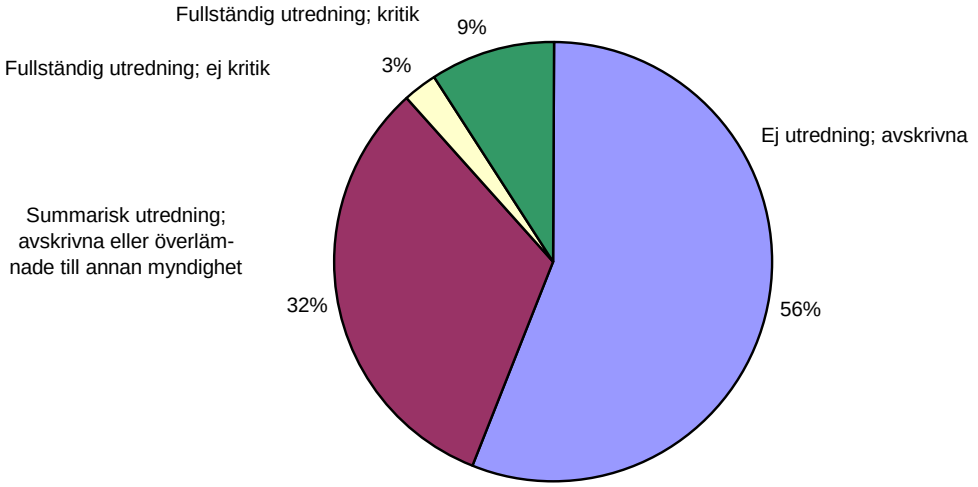
Sakområde	Avgjorda utan slutlig anledning till kritik	Erinran eller annan kritik; vägl. uttalanden	Åtal eller anmälan för disciplinär åtgärd	Överlämnande till annan myndighet enligt 18 § instruktionen	Förundersökning; ej åtal	Summa ärenden
Domstolsväsendet	–	5	2	–	1	8
Åklagarväsendet	1	3	–	–	–	4
Polisväsendet	8	14	–	5	2	29
Kriminalvård	2	5	–	–	–	7
Socialtjänst	6	2	–	–	–	8
Hälso- och sjukvård	1	3	–	–	–	4
Allmän försäkring	2	4	–	–	–	6
Utbildning	1	1	–	–	–	2
Beskattning, folkbokföring, tull	1	–	–	–	–	1
Jordbruk, miljö- och hälsoskydd, djurskydd	–	2	–	–	–	2
Plan- och byggnadsväsendet	–	4	–	–	–	4
Utlänningsärenden	–	1	–	–	–	1
Räddningstjänst	–	1	–	–	–	1
Överförmyndarväsendet	–	5	–	–	–	5
Offentlighet, sekretess, yttrandefrihet	1	2	–	–	–	3
Övrig förvaltning	1	–	–	–	–	1
Summa ärenden	**24**	**52**	**2**	**5**	**3**	**86**

Tablå över utgången i de under tiden 1 juli 2002–30 juni 2003 avgjorda klagomålsärendena

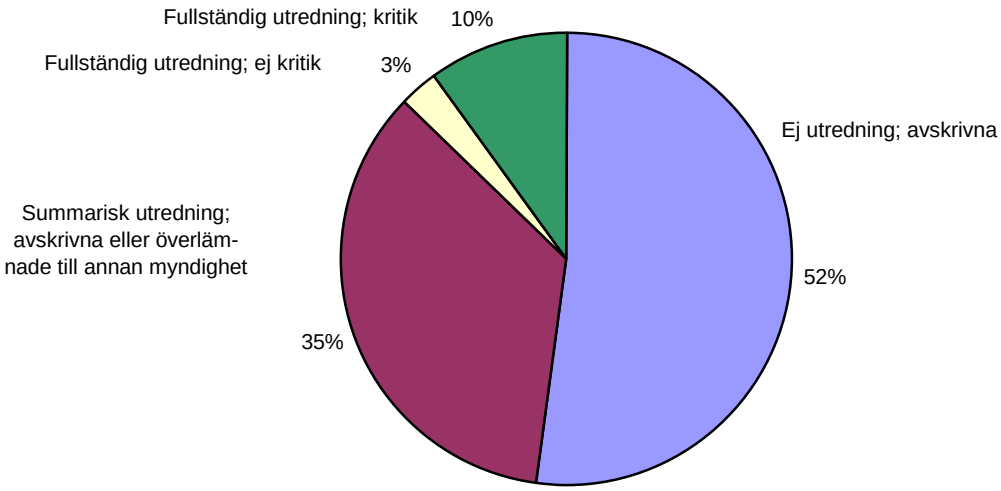
Sakområde	Avvisning eller avgörande utan särskild utredning	Överlämnande enligt 18 § instruktionen	Avgjorda efterutredning; ingen kritik	Erinran eller annan kritik; vägledande uttalanden	Åtal eller anmälan för disciplinär åtgärd	Framställning till riksdagen eller regeringen	Förundersökning; ej åtal	Summa ärenden
Allmänna domstolar	529 *	–	127	14	–	–	–	670 *
Förvaltningsdomstolar	46	–	51	6	–	1	–	104
Åklagarväsendet	84	6	95	4	1	–	1	191
Polisväsendet	177	3	208	45	–	–	–	433
Försvarsväsendet	6	–	6	–	–	–	–	12
Kriminalvård	320	1	128	36	–	–	–	485
Socialtjänst	321	25	290	40	–	–	–	676
Hälso- och sjukvård	117	8	91	17	–	–	–	233
Allmän försäkring	147	–	73	26	–	–	–	246
Arbetsmarknad m.m.	65	–	60	12	–	–	–	137
Plan- och byggnadsväsendet	70	–	34	22	–	–	–	126
Exekutionsväsendet	78	–	48	1	–	–	–	127
Kommunal självstyrelse	57	–	16	2	–	–	–	75
Väg- och kommunikationsväsendet	65	–	32	20	–	–	1	118
Beskattning, folkbokföring, tull	99	1	30	16	–	–	–	146
Utbildning och kultur	91	11	77	20	–	–	–	199
Kyrkoärenden	1	–	–	1	–	–	–	2
Överförmyndarväsendet	22	–	16	1	–	–	–	39
Jordbruk, djurskydd, miljö- och hälsoskydd m.m.	36	–	45	10	–	–	–	91
Utlänningsärenden	76	–	51	9	–	–	–	136
Övriga länsstyrelseärenden, serveringstillstånd, spel	22	–	4	3	–	–	–	29
Tjänstemannaärenden	69	1	14	6	–	–	–	90
Yttrandefrihet; offentlighet och sekretess	98	–	73	71	1	–	–	243
Riksdags- samt utrikesförvaltning; allm. val	10	–	8	1	–	–	–	19
Övrig förvaltning	51	–	38	2	–	–	–	91
Frågor utom kompetensområdet; oklara yrkanden	94	–	–	–	–	–	–	94
Summa ärenden	**2 751 ***	**56**	**1 615**	**385**	**2**	**1**	**2**	**4 812 ***

*) Varav 393 rörande en och samma sak.

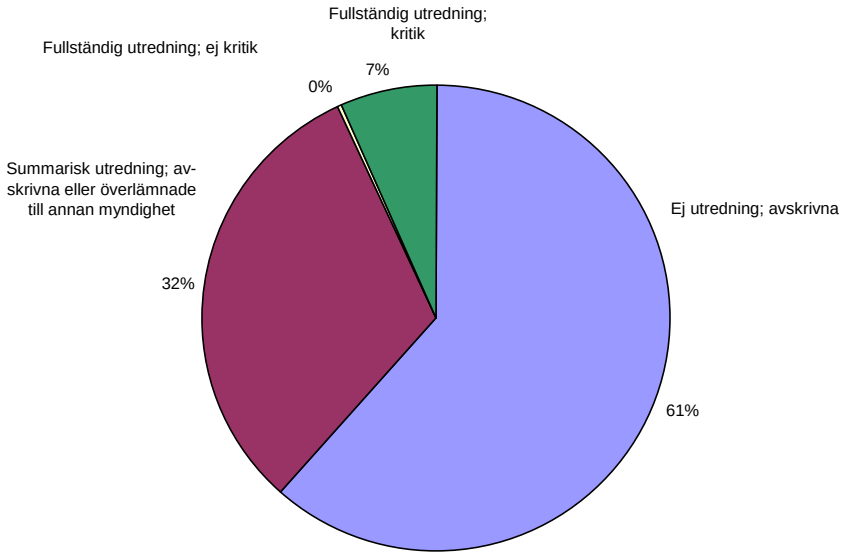
Besluten i anmälnings- och initiativärenden inom hela tillsynsområdet; Totalt 4 898 beslut



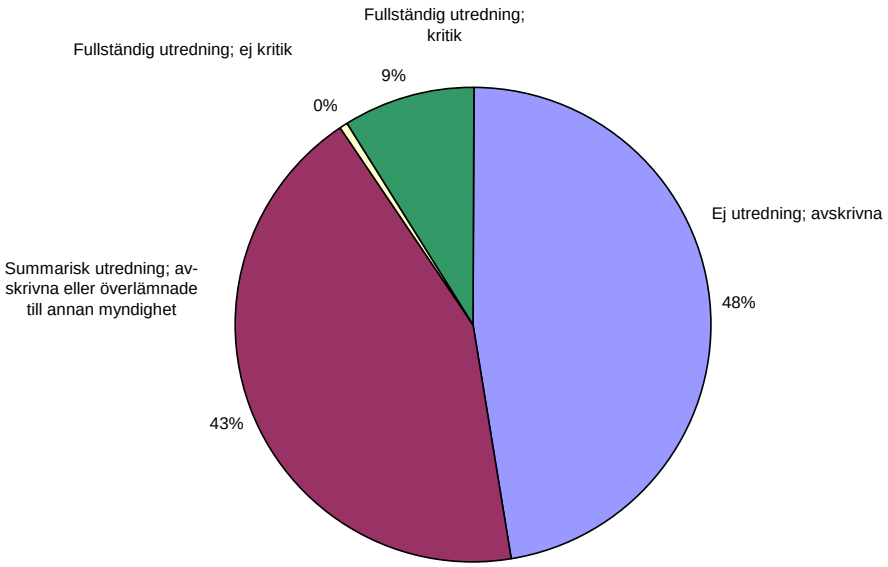
Besluten i anmälnings- och initiativärenden inom hela tillsynsområdet; korrigerat så att 393 ärenden rörande en och samma sak noterats som ett; Totalt 4 506 beslut



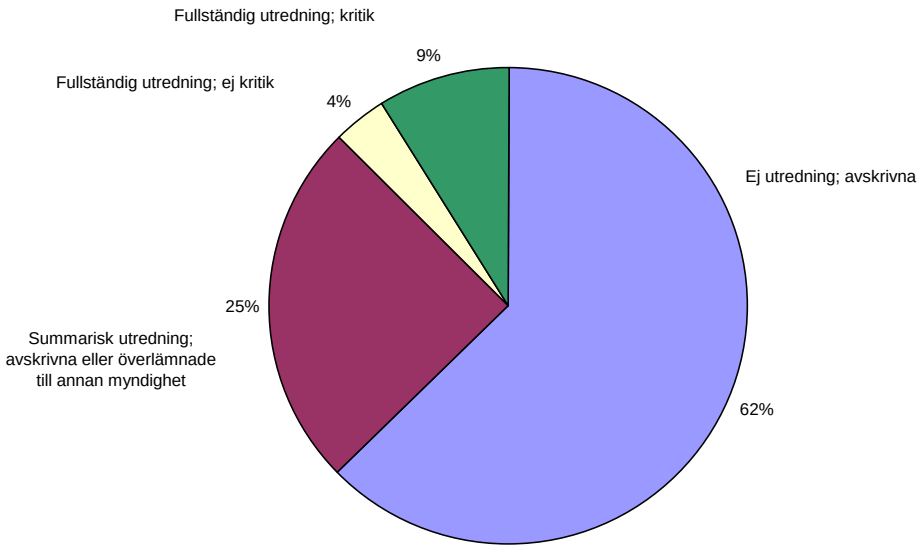
Besluten inom ansvarsområde 1; Totalt 1 459 beslut. Omfattar allmänna domstolar, åklagarväsendet och polisväsendet



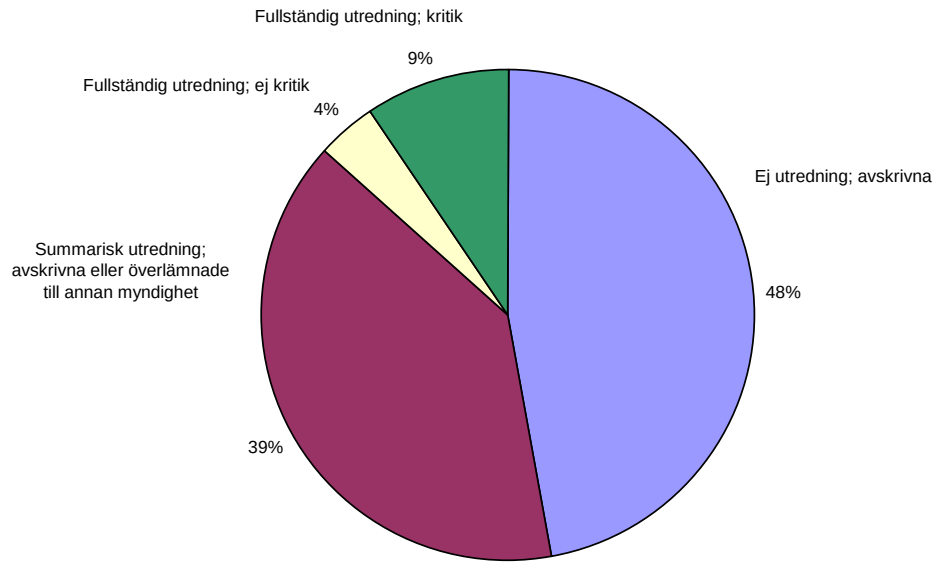
Besluten inom ansvarsområde 1; korrigerat så att 393 beslut rörande en och samma sak noterats som ett; Totalt 1 067 beslut. Omfattar allmänna domstolar, åklagarväsendet och polisväsendet



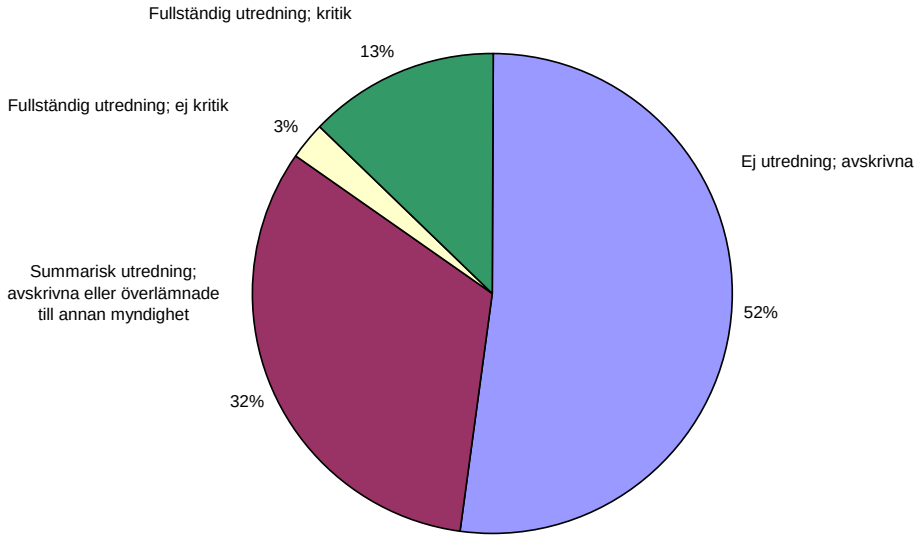
Besluten inom ansvarsområde 2; Totalt 1 120 beslut. Omfattar kriminalvård, skatte-, tull- och kronofogdemyndigheter, totalförsvaret, allmän försäkring samt överförmyndarväsendet



Besluten inom ansvarsområde 3; Totalt 1 254 beslut. Omfattar socialtjänst, hälso- och sjukvård samt utbildningsväsendet



Besluten inom ansvarsområde 4; Totalt 1 065 beslut. Omfattar förvaltningsdomstolar samt all statlig och kommunal förvaltning som ej ingår i ansvarsområde 1-3



2.2 Besvarande av remisser

Riksdagens ombudsmän har besvarat 82 remisser, flertalet från olika departement inom Regeringskansliet men också från riksdagsutskott, från Riksdagsstyrelsen, från Riksdagens revisorer samt i ett fall från en myndighet inom den centrala statsförvaltningen.

ChefsJO Eklundh har yttrat sig till

1) Justitiedepartementet över betänkandet (SOU 2001:93) Snabbare lagföring 2 – Förenklad brottsutredning

2) Justitiedepartementet över betänkandet (SOU 2002:3) Psykisk störning, brott och ansvar

3) Justitiedepartementet över förslag (2001/02 FPM) från Europeiska gemenskapernas kommission till förordning om en europeisk exekutionstitel för obestridda fordringar

4) Justitiedepartementet över promemorian (Ds 2002:25) Tillträdesförbud

5) Riksdagsstyrelsen över Riksdagskommitténs förslag till moderniserad riksdagsordning

6) Justitiedepartementet över betänkandet (SOU 2001:92) Behandling av personuppgifter i polisens verksamhet

7) Justitiedepartementet över promemorian (Ds 2002:35) Straffansvar för terroristbrott

8) Justitiedepartementet över promemorian (Ds 2002:27) Öppna Sverige – för en öppen offentlig förvaltning

9) Justitiedepartementet över promemorian (Ds 2002:29) Några frågor om sekretess

10) Justitiedepartementet över betänkandet (SOU 2002:37) Osmo Vallo – utredning om en utredning

11) Justitiedepartementet över promemorian (Ju 2002/6799/L5) Gemensamma utredningsgrupper för brottsutredningar

12) Justitiedepartementet över promemorian (Ju 2002/6933/PÅ) Behandling av personuppgifter i polisverksamhet vid Ekobrottsmyndigheten

13) Justitiedepartementet över betänkandet (SOU 2002:61) Framtidens nämndemän

14) Justitiedepartementet över en promemoria angående EG:s bevisupptagningsförordning

15) Justitiedepartementet över betänkandet (SOU 2002:21) Nationell handlingsplan mot våld i nära relationer

16) Justitiedepartementet över betänkandet (SOU 2002:70) Polisverksamhet i förändring

17) Justitiedepartementet över en promemoria avseende förslag till Sveriges antagande av beslut om ändring av artiklarna 40.1 och 40.7 i Schengenkonventionen samt ändring av lagen (2002:343) om internationellt polissamarbete

18) Justitiedepartementet efter en inbjudan att lämna synpunkter gällande tillämpningen av bestämmelserna i 8 § tredje stycket delgivningslagen (1970:428) om särskild delgivning med aktiebolag

19) Justitiedepartementet över betänkandet (SOU 2002:44) Snabbare lagföring 3 – Snatteribrott

20) Justitiedepartementet över betänkandet (SOU 2002:45) Snabbare lagföring 4 – Ett snabbförfarande för brottmål

21) Finansdepartementet över promemorian Avgifter vid Riksrevisionen

22) Justitiedepartementet över ett utkast till regeringens proposition Sveriges antagande av rambeslut om verkställighet i Europeiska unionen av beslut om frysning av egendom eller bevismaterial

23) Justitiedepartementet över promemorian (Ds 2002:67) Sveriges tillträde till Europarådets straffrättsliga konvention om korruption m.m.

24) Justitiedepartementet över Domstolsverkets utredning Organisationen för vissa hyres- och arrendenämnder

25) Justitiedepartementet över promemorian (Ds 2002:57) Bokföringsbrott och brott mot borgenärer

26) Justitiedepartementet över promemorian (Ds 2002:62) Lag om europeisk arresteringsorder och överlämnande för brott inom EU

27) Justitiedepartementet över betänkandet (SOU 2002:98) Internationella brott och svensk jurisdiktion

28) Justitiedepartementet över en promemoria om Sveriges tillträde till FN-konventionen mot gränsöverskridande organiserad brottslighet

29) Justitiedepartementet över promemorian Vissa ändringar i reglerna om Högsta domstolens sammansättning

30) Justitiedepartementet över betänkandet (SOU 2002:117) Polisverksamhet i förändring – del 2

31) Justitiedepartementet över en promemoria om Sveriges antagande av rambeslut om åtgärder för att bekämpa sexuellt utnyttjande av barn samt barnprostitution.

JO Pennlöv har yttrat sig till

1) Socialdepartementet över en promemoria med lagförslag angående tillfällig föräldrapenning vid barns födelse eller adoption

2) Finansdepartementet över betänkandet (SOU 2002:15) Det nya Riksskatteverket

3) Justitiedepartementet över betänkandet (SOU 2002:26) Frigivning från livstidsstraff

4) Konstitutionsutskottet över Riksdagsstyrelsens förslag (2001/02:RS3) Nya administrativa rutiner m.m. för inkomstgarantier.

JO Lundin har yttrat sig till

1) Socialdepartementet över SGI-utredningens delrapport Ett vägval för framtidens sjukpenningskydd – Bygga ut eller bygga om?

2) Socialdepartementet över promemorian (Ds 2002:60) En ny lag om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration

3) Socialdepartementet över promemorian (Ds 2003:2) Finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet

4) Finansdepartementet över betänkandet (SOU 2002:113) Tullverkets brottsbekämpning; Integritet–Effektivitet.

Härutöver har JO Lundin i ett fall meddelat Riksförsäkringsverket att en remitterad rapport inte borde föranleda något yttrande från hennes sida.

JO André har yttrat sig till

1) Riksdagens revisorer över revisorernas rapport (2001/02:15) Nationella mål i kommunernas äldreomsorg

2) Socialdepartementet över promemorian Ändringar i lagen (2001:454) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten

3) Socialdepartementet över ett lagförslag om begreppet vård i avskildhet vid vård i särskilda ungdomshem och LVM-hem

4) Socialdepartementet över Socialstyrelsens skrivelse till regeringen Patientjournallagen – en översyn med förslag till författningsändringar

5) Justitiedepartementet över promemorian (Ds 2002:13) Utövandet av barns rättigheter i familjerättsprocesser

6) Socialdepartementet över betänkandet (SOU 2002:53) Tandvården till 2010

7) Riksdagens revisorer över revisorernas rapport (2002/03:1) Med tvång och god vilja – Vad gör Statens institutionsstyrelse?

8) Finansdepartementet över betänkandet (SOU 2002:103) Utjämning av LSS-kostnader

9) Riksdagens revisorer över revisorernas rapport (2002/03:7) CSN:s handläggningstider och tillgänglighet

10) Socialdepartementet över en promemoria om genomförandet av EG-direktivet om kliniska prövningar

11) Justitiedepartementet över promemorian (Ds 2003:3) Ny ordning för utfärdande av rättsintyg

12) Socialdepartementet över betänkandet (SOU 2002:119) Rättslig reglering av stamcellsforskning

13) Socialdepartementet över ett förslag angående sprututbytesverksamheten för narkotikamissbrukare.

JO Berggren har yttrat sig till

1) Näringsdepartementet över Post- och telestyrelsens rapport om konkurrens i accessnätet och förslag till åtgärder

2) Näringsdepartementet över betänkandet (SOU 2002:18) Personlig integritet i arbetslivet

3) Utrikesdepartementet över betänkandet (SOU 2002:13) Vår anhöriginvandring

4) Näringsdepartementet över betänkandet (SOU 2002:43) Ett utvidgat skydd mot diskriminering

5) Näringsdepartementet över promemorian Rätten att meddela verkställighetsföreskrifter till lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring

6) Näringsdepartementet över promemorian (Ds 2002:17) Vissa ändrade regler för körkort och alkolås

7) Justitiedepartementet över promemorian (Ds 2002:41) Barnperspektivet i mål om utvisning på grund av brott

8) Miljödepartementet över betänkandet (SOU 2002:50) Miljöbalken under utveckling – ett principbetänkande

9) Näringsdepartementet över betänkandet (SOU 2002:60) Lag om elektronisk kommunikation

10) Näringsdepartementet över promemorian (Ds 2002:39) Genomförande av EG-direktiv på sjöfartsområdet m.m.

11) Justitiedepartementet över betänkandet (SOU 2002:54) En ny prisinformationslag

12) Näringsdepartementet över ett förslag till ändring av sekretesslagen (1980:100) med anledning av Post- och telestyrelsens uppdrag att inrätta en funktion för IT-incidentrapportering

13) Jordbruksdepartementet över betänkandet (SOU 2001:101) En ny rennäringspolitik – öppna samebyar och samverkan med andra markanvändare

14) Justitiedepartementet över betänkandet (SOU 2002:32) Den arbetsgivarpolitiska delegeringen i staten – en samlad utvärdering

15) Näringsdepartementet över betänkandet (SOU 2002:72) Verkställighet av vissa trafikböter/trafikavgifter för utländska trafikanter

16) Utrikesdepartementet över betänkandet (SOU 2002:69) Människosmuggling och offer för människohandel

17) Näringsdepartementet över ett förslag om lag eller förordning om biträde vid trafikledning av lång, bred eller tung transport

18) Riksdagens revisorer över revisorernas rapport (2002/03:4) Villkoren för veterinär verksamhet

19) Kulturdepartementet över betänkandet (SOU 2002:78) Arkiv för alla – nu och i framtiden

20) Justitiedepartementet över Domstolsverkets rapport (2002:4) Utvärdering och förslag kring prövningstillstånd i kammarrätt

21) Jordbruksdepartementet över betänkandet (SOU 2002:77) Sametingets roll i det svenska folkstyret

22) Näringsdepartementet över E-komutredningens betänkande (SOU 2002:109) Myndighetsfrågor m.m.

23) Justitiedepartementet över promemorian Rättshjälpsmyndighetens och Rättshjälpsnämndens framtida organisation

24) Näringsdepartementet över ett förslag om inrättande av en europeisk nät- och informationssäkerhetsbyrå

25) Justitiedepartementet över promemorian Ett nationellt identitetskort

26) Justitiedepartementet över betänkandet (SOU 2002:84–85) Ett internationellt kommunalförbund

27) Justitiedepartementet över betänkandet (SOU 2002:110) Allmän kameraövervakning

28) Näringsdepartementet över betänkandet (SOU 2003:4) Behandling av personuppgifter inom färdtjänsten och riksfärdtjänsten

29) Utrikesdepartementet över en promemoria om ny prövning av beslut om avvisning eller utvisning som vunnit laga kraft.

2.3 Framställningar och överlämnande av beslut till riksdagen respektive regeringen

JO Berggren har efter samråd med chefsJO Eklundh och JO André gjort en framställning med stöd av 4 § instruktionen till regeringen (Socialdepartementet) rörande författningsreglering av skyldighet för domstol att underrätta vederbörande vårdinrättning om verkställbarhet av vissa beslut enligt lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård (LRV), se s. 153

Nio beslut har överlämnats till riksdagsutskott, departement inom Regeringskansliet eller myndigheter. Överlämnandena har gjorts för att fästa vederbörandes uppmärksamhet på förhållanden som framkommit under ärendets utredning eller för kännedom. Av de överlämnade besluten tillhör ett ansvarsområde 1 enligt arbetsordningen, tre ansvarsområde 2, fyra ansvarsområde 3 och ett ansvarsområde 4.

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

ChefsJO Eklundh har under verksamhetsåret väckt åtal mot en lagman vid en tingsrätt för tjänstefel (dnr 4182-2001).

ChefsJO Eklundh har även väckt åtal mot en f.d. polismästare för olaga frihetsberövande alt. grovt tjänstefel eller tjänstefel (dnr 913-2002).

Stf ombudsmannen Pennlöv har under verksamhetsåret väckt åtal mot en f.d. ledamot av en överförmyndarnämnd för tjänstefel (dnr 426-2002).

ChefsJO Eklundh har under verksamhetsåret gjort anmälan till Statens ansvarsnämnd rörande fråga om disciplinär åtgärd mot en kammaråklagare för tjänsteförseelse, se s. 127

JO Berggren har under verksamhetsåret gjort anmälan till Statens ansvarsnämnd rörande fråga om disciplinär åtgärd mot ett kammarrättsråd för tjänsteförseelse, se s. 167

Med stöd av 18 § instruktionen har 5 initiativärenden och 56 klagomålsärenden lämnats över till en annan tillsynsmyndighet för prövning och avgörande eller till en åklagarmyndighet för fullföljande av en av JO inledd förundersökning. (Motsvarande antal under verksamhetsåret 2001/02 var 3 initiativärenden och 64 klagomålsärenden.) Av de överlämnade ärendena tillhörde 14 ansvarsområde 1 enligt arbetsordningen, 2 ansvarsområde 2 och 45 ansvarsområde 3.

2.5 Inspektioner och myndighetsbesök

ChefsJO Eklundh har inspekterat Åklagarmyndigheten i Västerås, åklagarkammaren i Uppsala samt Stockholms tingsrätt. *Byråchefen Erik Lindberg* har på chefsJO Eklundhs uppdrag inspekterat Polismyndigheten i Hallands län, kriminalavdelning Halmstad och närpolisområde Halmstad. ChefsJO Eklundh har vidare gjort ett informationsbesök hos Säkerhetspolisen.

Inspektionerna och informationsbesöket har omfattat sammanlagt 8 dagar.

JO Pennlöv har inspekterat Kriminalvårdsmyndigheten Karlskrona, anstalten Karlskrona, Kriminalvårdsmyndigheten Hall, Överförmyndarnämnden i

Karlskrona kommun, Överförmyndarnämnden i Ronneby kommun samt Jönköpings läns allmänna försäkringskassa, lokalkontoren i Nässjö, Eksjö, Huskvarna och Jönköping.

JO Lundin har inspekterat Kriminalvårdsmyndigheten Norrköping, anstalten Norrköping och häktet Norrköping, Kriminalvårdsmyndigheten Kumla, Överförmyndarnämnden i Örebro kommun samt Stockholms läns allmänna försäkringskassa, lokalkontoret i Huddinge. Hon har vidare gjort informationsbesök vid Kriminalvårdsstyrelsen, Riksförsäkringsverket och Riksskatteverket. Inspektionerna och myndighetsbesöken inom ansvarsområde 2 enligt arbetsordningen har omfattat sammanlagt 14 dagar.

JO André har inspekterat Länssjukhuset i Halmstad, Psykiatriska kliniken, och Socialnämnden i Falkenbergs kommun. Hon har vidare gjort informationsbesök vid Länsstyrelsen i Hallands län samt Länsstyrelsen i Stockholms län. Inspektioner och myndighetsbesök har omfattat sammanlagt 4 dagar.

JO Berggren har inspekterat Länsrätten i Vänersborg, Miljödomstolen vid Vänersborgs tingsrätt, Allmänna reklamationsnämnden, Miljö- och byggnadsnämnden i Hultsfreds kommun, Miljönämnden i Linköpings kommun samt Byggnadsnämnden i Linköpings kommun. Han har vidare tagit emot en delegation från Migrationsverket för ett informationsbesök. Inspektioner och myndighetsbesök har omfattat sammanlagt 12 dagar.

Totalt har 38 dagar ägnats åt inspektioner och myndighetsbesök, 21 färre än föregående verksamhetsår.

2.6 Samråd med riksdagens konstitutionsutskott m.m.

I samband med överlämnandet till riksdagen av ämbetsberättelsen 2002/03 besökte *ChefsJO Eklundh, JO Pennlöv, JO André, JO Berggren* samt *kanslichefen Swanström* den 19 november 2002 konstitutionsutskottet och informerade dess ledamöter om ämbetsberättelsens innehåll och i övrigt om verksamheten under 2001/02 samt besvarade ledamöternas frågor.

Två tjänstemän vid konstitutionsutskottets kansli besökte ombudsmannaexpeditionen den 18 november 2002 för att orientera sig om verksamheten och arbetsläget.

På inbjudan av JO besökte konstitutionsutskottet och dess kansli den 25 mars 2003 ombudsmannaexpeditionen för information om JO:s verksamhet och diskussion om aktuella frågor.

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

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

ChefsJO Eklundh, justitieombudsmännen André och Berggren samt kanslichefen Swanström deltog den 17 september 2002 i ett av Jämställdhetsombudsmannen anordnat möte med de tematiska ombudsmännen (KO, DO, JämO, BO, HO och HomO). *ChefsJO Eklundh, justitieombudsmännen André,*

Berggren och Lundin samt kanslichefen Swanström deltog den 25 mars 2003 i ett möte av samma slag, anordnat av Ombudsmannen mot diskriminering på grund av sexuell läggning.

ChefsJO Eklundh, justitieombudsmännen André, Berggren och Lundin samt kanslichefen Swanström deltog den 26 mars 2003 i ett av Riksdagens revisorer anordnat seminarium på temat Riksdagens revisorer under två sekel. De tog vidare den 27 mars 2003 emot en delegation från Riksdagens revisorer för information inför den nya myndigheten Riksrevisionens start den 1 juli 2003.

Justitieombudsmännen André, Berggren och Lundin, kanslichefen Swanström samt byråcheferna Sjöstedt, Lundgren och Johnson deltog den 7 mars 2003 i den av Riksarkivet anordnade konferensen Handlingsoffentlighet utan handlingar.

JO André och JO Berggren samt byråcheferna Sjöstedt, Tryblom och Lundgren deltog den 23 augusti 2002 i Sveriges kommunaljuridiska förenings årsmöte med studiedag i Nacka.

ChefsJO Eklundh och JO Berggren deltog den 3 december 2002 i ett forum för chefredaktörer, jurister m.fl., ”Tisdagsklubben”.

ChefsJO Eklundh, justitieombudsmännen Berggren och Lundin, kanslichefen Swanström samt byråcheferna Buhre, Hedbom Blomkvist och Tryblom medverkade vid möten med Europarådets antitortyrkommitté, dels den 28 januari 2003 på ombudsmannaexpeditionen, dels den 5 februari 2003 på Utrikesdepartementet, vissa vid båda mötena, andra vid ett av dessa.

JO André, JO Lundin och byråchefen Lundgren deltog den 23 maj 2003 i Klarspråksgruppens jubileumsseminarium På väg mot en klarare framtid.

ChefsJO Eklundh, kanslichefen Swanström och enhetschefen von der Esch medverkade den 16 september 2002 i ett av Svenska institutet anordnat program för en internationell delegation som följde den svenska valkampanjen och riksdagsvalet 2002.

ChefsJO Eklundh medverkade den 11 september 2002 i ett seminarium med lärare och studenter vid juridiska institutionen vid Umeå universitet, den 11 november 2002 i ett seminarium i Stockholm med Moscow School of Political Studies, den 22 januari 2003 vid ett studiebesök i Sigtuna av guvernörer från Mongoliet, den 20 februari 2003 i en av Trafikutskottet anordnad offentlig utfrågning om trängselavgifter, den 29 april 2003 i diskussionsseminariet ”Integritet och brottsbekämpning – vem övervakar övervakarna?” samt den 27 maj 2003 i ett seminarium angående domstolars övervakande roll och advokaters funktion som offentliga ombud i mål angående teleavlyssning. Vidare föreläste *chefsJO Eklundh* den 10 september 2002 vid Västerbottens juristförening samt den 11 september 2002 och den 4 februari 2003 vid Polishögskolan i Umeå. Den 13 maj 2003 tog han emot ett besök från Juridiska fakulteten vid Uppsala universitet.

JO Pennlöv deltog den 26 september 2002, tillsammans med *byråchefen Buhre samt föredragandena Hed och Lundblad*, i ett auditörsmöte i Stockholm.

JO Lundin mottog, tillsammans med *byråchefen Johnson och områdesansvariga föredraganden von Sivers*, besök dels den 31 januari 2003 av en

delegation från Uppsala läns allmänna försäkringskassa, dels den 15 april 2003 av en delegation från Utredningen om översyn av socialförsäkringsadministrationen.

JO André besökte den 4 februari 2003 socialutskottet och höll ett informationsföredrag om JO:s verksamhet. Vidare tog hon emot besök, den 12 december 2002, tillsammans med *byråchefen Tryblom och föredraganden Widmark*, från Handikappupplysningen i Stockholms läns landsting samt den 22 januari 2003 av ordföranden och sekreteraren i LVM-utredningen.

JO Berggren medverkade den 21 oktober 2002, tillsammans med *byråchefen Lundgren och föredraganden Lindstam*, i Skogs- och Lantbruksakademiens seminarium ”En ny rennäringspolitik” samt den 10 december 2002, tillsammans med *byråchefen Lundgren*, i ett av riksdagens infocentrum anordnat offentligt informationsmöte om JO:s verksamhet.

Kanslichefen Swanström medverkade den 3 december 2002 i riksdagens Trainee-ship Programme (Taiex) med deltagare från Polen och Slovenien samt den 11 februari 2003 med ett föredrag om JO:s roll inom riksdagens kontrollmakt vid ett seminarium för Utrikesdepartementets handläggare under utbildning. Vidare deltog han den 5 december 2002 i en av Ekonomistyrningsverket anordnad konferens samt tog emot informationsbesök den 3 mars 2003 av en grupp utländska statsvetenskapsstudenter från Göteborgs universitet, den 20 februari 2003 av en grupp kvinnliga juris studerande vid Stockholms universitet (Nätverket Ad Astra) samt den 9 maj 2003 av en motsvarande grupp från Lunds universitet. Slutligen besökte han den 11 april Länsrätten i Stockholms län och informerade notarierna där om JO:s verksamhet samt deltog den 24 april 2003 i en av Handikappombudsmannen anordnad konferens om handikappanpassning av myndigheternas verksamhet och lokaler.

Byråchefen Lindberg föreläste den 15 maj 2003 vid ett av Rikspolisstyrelsen anordnat seminarium för rikspolischefen från Sydafrika samt medlemmar av styrgruppen för South African Police Service

Byråchefen Johnson föreläste den 20 maj 2003 vid en av Försäkringskasseförbundet arrangerad utbildningsdag i Sigtuna för personal från försäkringskassorna.

Byråchefen Sjöstedt föreläste den 18 september 2002 vid en av SIPU anordnad kurs i offentlighet och sekretess för jurister och kvalificerade handläggare.

Byråchefen Lundgren och föredraganden Hemmingsson föreläste den 8 maj 2003 vid en registratorskonferens i Stockholm på temat ”Kompetens och arbete”.

3 Internationellt samarbete

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

ChefsJO Eklundh medverkade den 12–14 mars 2003 i ett seminarium i Kiev på temat Ombudsmannens kontakter/samarbete med rättsvårdande myndigheter.

JO André deltog den 12–18 oktober 2002 i årsmöte i Tunis med styrelsen för International Ombudsman Institute (IOI), den 5–8 december 2002 i ett europeiskt ombudsmannamöte i Ljubljana, den 31 mars–1 april 2003 i en högtidssammankomst i Luxemburg med anledning av installationen av Nikiforos Diamandouros som ny europeisk ombudsman, den 5–9 april 2003 i det 4:e internationella seminariet för ombudsmän i EU:s medlemsstater, arrangerat i Aten av Greklands ombudsmannainstitution och Europeiska ombudsmannen samt den 11–12 juni 2003 i en nordisk-baltisk konferens i Tallinn, arrangerad av Estlands justitiekansler och Nordiska ministerrådet.

JO Berggren deltog den 15–17 augusti 2002, tillsammans med *byråchefen Hedbom Blomkvist* och *föredraganden Wikner De Geer*, i Nordiska juristmötet i Helsingfors. Vidare medverkade han den 22–23 november 2002 i ett möte i Aten med styrgruppen för ombudsmännens i EU:s medlemsstater Aten-nätverk för miljöskydd och den 5–6 mars 2003 i ett av det norska justitiedepartementet anordnat nordiskt seminarium i Oslo.

Kanslichefen Swanström medverkade den 14–15 november 2002 i ett av Transparency International Roumania arrangerat seminarium i Bukarest om ombudsmannens roll i värnandet av offentlighetsprincipen, den 7 april 2003 i ett av Informationsfrihets- och dataskyddsombudsmannen i Berlin anordnat internationellt möte i Berlin med informationsfrihets- och dataskyddskommissionärer samt den 8 april 2003 i en av Bertelsmann Stiftung anordnad internationell konferens i Berlin på temat ”Freedom of Information and the Transparent State”.

Enhetschefen von der Esch besökte den 30 november–7 december 2002 på uppdrag av Sida Burkina Fasos ombudsmannainstitution, Le Médiateur du Faso, i Ouagadougou för att studera institutionens arbete, diskutera framtida inriktning av dess verksamhet samt bistå med råd i dess utvecklingsarbete. Vidare medverkade hon den 24–25 oktober 2002 i en av Albaniens ombudsmannainstitution, Article 19 med flera organisationer arrangerad ”Training Workshop for Public Officials” i Tirana på temat ”Implementation of the Albanian Law on the Right to Access to Official Documents”, den 4–10 april 2003 på uppdrag av UNDP och Svenska institutet i en serie seminarier och möten i Yerevan, vilka arrangerats med anledning av ett lagförslag om inrättande av en ombudsmannainstitution i Armenien samt den 26 juni 2003 i en av Europäisches Ombudsmann Institut (EOI), universitetet i Innsbruck och Ombudsmannen i Tyrolen arrangerad konferens i Innsbruck på temat ”The Ombudsman in Old and New Democracies”.

Byråchefen Manninen besökte Uzbekistan den 12 november–7 december 2002 som expert i det av Tacis genomförda projektet ”Support to Democracy in Uzbekistan”. Hans uppgift var att bistå den uzbekiska ombudsmannainstitutionen i dess arbete på att utveckla och förbättra verksamheten. Arbetet avrapporterades till Tacis. *Byråchefen Manninen* besökte Rwanda den 13–19 maj 2003 inom ramen för ett långsiktigt samarbetsprojekt mellan Rikspolisstyrelsen och den nationella polismyndigheten i Rwanda, SNPB. Manninen medverkade som expert och ledde bl.a. den 14–16 maj i Kigali en ”Workshop on Principle Accountability Issues”.

Byråchefen Hedbom Blomkvist deltog den 27–28 mars 2003 i Round Table for Russian Ombudsmen i Kaliningrad, arrangerat av ombudsmannen i enklaven Kaliningrad.

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

En delegation från Albaniens ombudsmannainstitution, People´s Advocate, i Tirana besökte JO den 9–13 september 2002. I delegationen ingick 5 tjänstemän på mellanchefsnivå (assistant commissioners), som informerades om JO:s tillsynsarbete och fick tillfälle att var och en under två dagar följa det löpande arbetet vid en av ombudsmannaexpeditionens avdelningar. Från JO:s sida medverkade i besöksprogrammet ombudsmännen, kanslichefen, enhetschefen för internationella frågor, byråcheferna samt vissa handläggare.

3.3 Endagsbesök hos JO för information och diskussion

Riksdagens ombudsmän besöktes den 14 augusti 2002 av en delegation från justitieministeriet i Vietnam under ledning av vice ministern Ha Hung Cuong, den 30 augusti 2002 av en grupp akademiska forskare från Burundi under ledning av professor Philippe Ntahomaye, den 3 september 2002 av Mr. Pierre Esperence, representant för en MR-organisation i Haiti, den 17 september 2002 av professor Kaneyoshi Hagiwara vid juridiska fakulteten vid Kaganawa University i Japan, den 17 september 2002 även av en delegation av akademiska forskare från Iwate Prefectural University i Japan under ledning av professor Kozo Iwasaki, den 25 september 2002 av en delegation från Korean Independent Commission against Corruption (KICAC) i Seoul under ledning av Mr. Chul-kyu Kang, den 25 september 2002 även av stf. ombudsmannen Elvira Begovic från Human Rights Ombudsman of Bosnia Herzegovina, den 2 oktober 2002 av Luz Estella Martilo, nationell handläggare vid Sveriges ambassad i Bogota, den 3 oktober 2002 av Dr. Xinxin Chen, kinesisk gästforskare vid Raoul Wallenberg Institute i Lund, den 4 oktober 2002 av Vu Tuan Minh och Nguyen Quang Ngoc, programhandläggare vid Sveriges ambassad i Hanoi samt Mr. Wonder Jekemu från Zimbabwe, den 10 oktober 2002 av en delegation från National Police Board of Korea under ledning av Kang Jong Lee, den 15 oktober 2002 (inom ramen för ett av Sida arrangerat besöksprogram) av en delegation från provinsen Niassa i Moçambique under ledning av David Simango, den 21 oktober 2002 av en parlamentarikerdelegation från Vietnam under ledning av vice talmannen Nguyen Van Yeu, den 22 oktober 2002 av Mr. Eduardo Cifuentes Muñoz, Defensor del Pueblo (ombudsman) i Colombia, den 13 november 2002 av den nationella ombudsmannen i Georgien Ms. Nana Devdariani, den 18 november 2002 av Indonesiens justitieminister H.E. Yusril Ihza Mahendra med delegation, den 22 november 2002 av en delegation från Korean Independent Commission against Corruption (KICAC) i Seoul under ledning av Dr. Yong Soo Park, den 21 januari 2003 av ministern vid Brasiliens ambassad i Stockholm George Monteiro Prata, den 11 februari 2003 av deltagare i ett av the Commissioner of the Council of the Baltic Sea States (CBSS) i samarbete med riksdagen arrangerat seminarium om ”Good Governance – Accountability”,

den 13 februari 2003 av en tjänstemannadelegation från parlamentet och regeringen i Armenien under ledning av Victor Mnatsakayan, den 3 mars 2003 av europeiske ombudsmannen Jacob Söderman, den 5 mars 2003 av en parlamentarikerdelegation från Mongoliet under ledning av Damindin Demberel, den 11 mars 2003 av en delegation från Centrala Valkommissionen i Ukraina under ledning av Mykhailo Riabets, den 13 mars 2003 av Dr. Louis Correia da Silva och Sakari Järvelä från Oxera Consulting Ltd. i Storbritannien, den 18 mars 2003 av professor Katsuya Uga från University of Tokyo och Mr. Kazumi Mori från Ministry of Public Management i Japan, den 28 mars 2003 av vice polischefen i Sri Lanka Mr. Chandra Fernando, den 1 april 2003 av presidenten i Moçambique H.E. Joaquim A. Chissano med delegation, den 10 april 2003 (inom ramen för ett av Sida arrangerat besöksprogram på temat korruptionsbekämpning) av en delegation från Vietnam under ledning av Tran Quang Nhiep, den 23 april 2003 av professor Mario Ramirez från Santiago de Chile, den 13 maj 2003 av ledamoten av Indonesiens parlament Darusman Marzuki, den 16 maj 2003 av en grupp tyska domare och åklagare från Hamburg, den 2 juni 2003 av en delegation från Uzbekistans ombudsmannainstitution och parlament (Oliy Majlis) under ledning av ombudsmannen Sayera Rashidova, den 3 juni 2003 av redaktören Hisham Kassem från Kairo, president för Egyptian Organization for Human Rights, den 5 juni 2003 av MR-ombudsmannen i Guatemala Dr. Sergio Morales Alvarado med delegation, den 5 juni 2003 även av presidenten för MR-kommissionen i Mexico City Mr. Emilio Alvarez Icaza samt den 26 juni 2003 av Marieclaire Acosta, Deputy Minister for Human Rights i Mexico.

Stockholm i november 2003

Claes Eklundh *Jan Pennlöv*

Kerstin André *Nils-Olof Berggren*

Anna-Karin Lundin

/Kjell Swanström

Allmänna domstolar m.m.

En tingsrätts handläggning av frågor om bl.a. upplivningsföreläggande och invändning om yrkeshemligheter som uppkommit i anslutning till ett vittnesförhör i ett tvistemål samt rättens åtgärd att anmäla vittnet till åklagare m.m. för utredning av misstanke om brott

(Dnr 1354-2000)

Bakgrund

I september och oktober 1997 hölls vid Göteborgs tingsrätt under sammanlagt tolv dagar en huvudförhandling i ett tvistemål rörande återvinning i konkurs m.m. (mål T 690-93). En av dessa dagar, den 30 september 1997, hördes som vittne verkställande direktören vid Svenska Bankföreningen, U.L. I samband med vittnesförhöret glömde U.L. kvar en handling i rättssalen. Kärandeombudet gav in handlingen till rätten och åberopade den som bevisning i målet. Under en paus i förhandlingen tog U.L. tillbaka handlingen och rev sönder den. Sedan parterna träffat en förlikning och målet avskrivits från vidare handläggning, anmälde tingsrätten U.L:s förfarande med handlingen till åklagarmyndigheten. Rättens ordförande, chefsrådmannen Dan Ogvall, skrev också ett brev till ordföranden i styrelsen för Svenska Bankföreningen vari han bl.a. informerade om att tingsrätten hade anmält U.L. till åklagarmyndigheten. U.L. åtalades sedermera för självtäkt alternativt egenmäktigt förfarande. Tingsrätten ogillade åtalet den 16 mars 2000.

Anmälan

U.L. framförde i en anmälan till JO klagomål mot chefsrådmannen Dan Ogvall, rådmannen Staffan Rydholm och dåvarande hovrättsassessorn Stefan Skeppstedt vid Göteborgs tingsrätt med anledning av deras handläggning av tvistemålet m.m. I sin anmälan anförde hon i huvudsak följande.

I samband med att hon blev kallad att höras som vittne om Svenska Bankföreningens avtalsmall för centralkonto tog hon kontakt med tingsrätten och påtalade att hennes kunskaper om det som vittnesmålet gällde var mycket begränsade. Hon erhöll då ett s.k. upplivningsföreläggande. Vittnesförhöret med henne genomfördes utan att rätten beaktade de omständigheter som borde ha utgjort hinder mot förhöret, bl.a. att detta gällde förhållanden som utgjorde yrkeshemlighet. Vidare tvingade rätten henne att per telefax inhämta den aktuella avtalstexten.

Under vittnesförhöret beslutade tingsrätten om stängda dörrar. Efter en paus i förhandlingen visade det sig emellertid att rätten hade hävt beslutet om stängda dörrar. Senare beslutade tingsrätten att vad som förekommit bakom stängda dörrar skulle vara offentligt. Ombuden i målet samt pressen fick genast ta del av det band som innehöll förhöret med U.L., medan hon själv däremot fick beskedet att bandet inte kunde lämnas ut förrän protokollet var färdigställt.

Hon ifrågasatte vidare rättens handläggning med avseende på den handling som hon glömde kvar i rättssalen samt Dan Ogvalls brev till ordföranden i styrelsen för Svenska Bankföreningen.

Utredning

Vissa handlingar var fogade till anmälan, däribland protokollet från huvudförhandlingen, tingsrättens upplivningsföreläggande till U.L., en utskrift av bandupptagningen av vittnesförhöret med U.L., tingsrättens anmälan till åklagarmyndigheten samt Dan Ogvalls brev till ordföranden i styrelsen för Svenska Bankföreningen.

Inledningsvis infordrades och granskades dagboksbladet och vissa övriga handlingar i tingsrättens mål T 690-93. Därefter remitterades anmälan till tingsrätten för upplysningar om och yttrande över vad U.L. hade anfört om

- att hon ålades att vittna om mallavtalet för centralkonto trots att Hovrätten för Västra Sverige i ett beslut den 10 oktober 1995 (Ö 634/95) hade lämnat ett editionsyrkande avseende avtalet utan bifall,
- rättens hantering av hennes invändningar om yrkeshemlighet,
- rättens agerande att vidhålla att hon skulle följa upplivningsföreläggandet och att hon under en paus i huvudförhandlingen tvingats per telefax inhämta avtalstexten; detta mot bakgrund av hennes invändningar om begränsad kunskap om centralkontomallen (jfr NJA II 1943 s. 473),
- rättens agerande beträffande den handling som hon glömde kvar i sessionssalen efter vittnesförhöret,
- att bandupptagningen från vittnesförhöret med henne omedelbart tillhandahölls parterna medan hon fick besked att hon inte kunde få del av bandupptagningen förrän protokollet var färdigställt samt
- chefsrådmannen Dan Ogvalls skrivelse den 6 oktober 1997 till ordföranden i styrelsen för Svenska Bankföreningen.

Vidare anmodades tingsrätten att lämna upplysningar om grunden för rättens anmälan den 6 oktober 1997 till Åklagarmyndigheten i Göteborg.

Sedan upplysningar inkommit från chefsrådmannen Dan Ogvall inkom tingsrätten (lagmannen Bengt-Åke Engström) efter återremiss med ett yttrande.

I ett beslut den 26 augusti 2002 anförde *chefsJO Eklundh* bl.a. följande.

Bedömning

Allmänt om begreppet yrkeshemlighet

Processlagberedningen uttalade beträffande begreppet yrkeshemlighet att detta omfattar ”fabrikationssätt, anordning, affärsförhållande eller annat, som kan anses såsom något för ett visst affärsföretag egendomligt och beträffande vilket innehavaren har ett skäligt anspråk, att det ej uppenbaras” (NJA II 1943 s. 472). Beredningen hänvisade i sammanhanget till lagen (1931:152) med

vissa bestämmelser om illojal konkurrens. Den lagen har numera ersatts av lagen (1990:409) om skydd för företagshemligheter.

Lagen om företagshemligheter ger skydd för sådan information i en näringsidkares rörelse som har betydelse för honom när han konkurrerar på marknaden med de konkurrensmedel som är förenliga med kravet på en sund konkurrens. I lagen definieras en företagshemlighet som sådan information om affärs- eller driftförhållanden i en näringsidkares rörelse som näringsidkaren håller hemlig och vars röjande är ägnat att medföra skada för honom i konkurrenshänseende. Denna definition av begreppet företagshemlighet torde i sak i allt väsentligt överensstämma med vad som avsågs med begreppet yrkeshemlighet i 1931 års lag. Det torde i allmänhet krävas att en hemlighet skall ha ett ekonomiskt värde för näringsidkaren för att den skall kunna betraktas som en företagshemlighet (NJA 1992 s. 307). Att ett företag vill hemlighålla uppgifter av hänsyn till sina kunder saknar däremot i sig betydelse (NJA 1998 s. 829). Det kan också nämnas att i rättsfallet NJA 1999 s. 469 en banks tio år gamla interna kreditinstruktion ansågs utgöra en företagshemlighet. (Se även Fitger, Rättegångsbalken, del 3, s. 36:27 f.)

Åtgärden att kalla U.L. till huvudförhandlingen

U.L. har i sin anmälan vänt sig bl.a. mot att rätten tillät vittnesförhör med henne rörande mallavtalet för centralkonto, trots att Hovrätten för Västra Sverige hade ogillat ett editionsyrkande avseende denna handling. Tingsrätten har i sitt remissvar i denna del anfört att hovrättens beslut inte utgjorde något hinder mot vittnesförhöret, eftersom hovrätten inte hade gjort någon prövning av invändningen om yrkeshemlighet utan avslagit begäran om editionsföreläggande på mer formella grunder.

Hovrätten för Västra Sverige konstaterade i sitt beslut den 14 juli 1995 i mål Ö 634/95 bl.a. att framställningen om editionsföreläggande avsåg en mängd mer eller mindre specificerade handlingar till styrkande av sex olika bevisteman och att det inte tillräckligt klart hade angetts vilka bevisteman som åberopades till stöd för respektive grund eller på vilket sätt de enskilda handlingarna hade betydelse för prövningen av de åberopade grunderna. Dessa brister medförde enligt hovrätten att det saknades förutsättningar att bifalla yrkandet om editionsföreläggande.

Eftersom hovrätten således inte gjorde någon materiell prövning utgjorde dess beslut, som tingsrätten har anfört, inte något hinder mot vittnesförhöret med U.L. Det förhållandet att hon kallades att vittna kan alltså inte i sig föranleda någon kritik.

Rättens hantering av U.L:s invändningar om yrkeshemlighet

U.L. har i sin anmälan gjort gällande att tingsrätten med anledning av hennes invändningar mot vittnesförhöret borde ha avbrutit förhandlingen och hållit en enskild överläggning för att därefter fatta ett formellt beslut angående hennes skyldighet att vittna. Tingsrätten borde också, enligt hennes mening, har ställt sådana frågor före vittnesförhöret som gav ett underlag för beslut i saken.

I princip är var och en skyldig att på begäran av en part eller av rätten vittna om de iakttagelser han eller hon har gjort. Enligt 36 kap. 6 § rättegångsbalken (RB) får emellertid ett vittne bl.a. vägra att avge en utsaga varigenom en yrkeshemlighet skulle uppenbaras, om inte synnerlig anledning förekommer att vittnet hörs därom. Av 36 kap. 14 § RB framgår att ett vittne i förekommande fall skall erinras om att han eller hon har rätt att vägra att yttra sig under de förutsättningar som anges i 36 kap. 6 § RB.

Det är således rätten som har att avgöra om ett vittne är skyldigt att uttala sig, och den har därvid att väga mot varandra de olika intressen som är i fråga. Till de intressen som härvid främst bör beaktas hör hemlighetens ekonomiska värde och dess betydelse som bevis. Enligt vad som sägs i 1949 års kommentar (Gärde m.fl., Nya rättegångsbalken s. 500) torde det inte förekomma annat än i brottmål att rätten ålägger ett vittne att uttala sig om en yrkeshemlighet. Också i sådana mål bör emellertid, sägs det, vittnets vägran att uttala sig i regel respekteras.

I protokollet från huvudförhandlingen har antecknats att rättens ordförande före förhöret med U.L. förklarade att hon var skyldig att vittna men att hon inte behövde svara på frågor varigenom en yrkeshemlighet skulle uppenbaras. Det framgår vidare att U.L. erinrades om att tingsrätten, om hon ansåg sig ha rätt att vägra svara på en fråga, skulle komma att pröva skyldigheten att svara på ställda frågor efterhand som de framställdes. Sedan det antecknats att U.L. avlagt ed och erinrats om vikten därav antecknades bl.a. följande.

Efter en fråga från C.L. (*kärandenas ombud i målet; JO:s anm*.) till U.L. om hon känner igen ingressen i det gamla avtalet jämfört med den mall som Bankföreningen skickade ut till bankerna svarar U.L. dels att hon inte har haft detaljkunskap om mallen, dels att hon anser att den mall som Bankföreningen har är en yrkeshemlighet.

Efter diskussion med rättens ordförande rörande frågan om yrkeshemlighet svarar U.L. på C.L:s fråga.

U.L. ombeds därefter av C.L. att i huvudsak beskriva vad de av Bankföreningen utfärdade allmänna rekommendationerna angående användandet av centralkonto går ut på. U.L. svarar på frågan men anför att hon egentligen anser att detta omfattas av yrkeshemlighet men att hon inte anser att det skulle innebära skada om hon svarade på frågan.

Efter en fråga av C.L. till U.L., huruvida det står ordet transaktionskonto i det mallavtal som Svenska Bankföreningen skickade ut till bankerna 1988, anför U.L. att hon, genom att svara på denna fråga, skulle uppenbara en yrkeshemlighet, vilket skulle innebära skada för bankerna. Anledningen till detta, uppger hon, är att marknaden, t.ex. försäkringsbolag och utländska banker, skulle få tillgång till den produkt, d.v.s. mallen på centralkontoavtal, som Svenska Bankföreningen har arbetat fram, vilket i sin tur skulle innebära att affärsbankerna kan komma att missa kunder de annars skulle ha fått.

C.L.: Den mall på centralkontoavtal som frågorna gäller är så gammal att den endast har rättshistoriskt intresse. Bankernas nuvarande centralkontoavtal ser helt annorlunda ut.

Tingsrätten avkunnar i anledning av U.L:s invändning följande

BESLUT

Tingsrätten finner att det inte skulle uppenbaras en yrkeshemlighet om U.L. besvarar kärandenas fråga. Beslutet kan inte överklagas särskilt.

Förhöret skall tillsvidare hållas inom stängda dörrar för att, utan att riskera att en yrkeshemlighet röjs, skapa ett bättre underlag för bedömning av om ett besvarande av ställda frågor skulle innebära att yrkeshemlighet uppenbaras.

C.L. frågar U.L. om det i mallavtalet finns någon bestämmelse om att man när en underkontohavare anslutes skall företa kontroller med avseende på underkontohavarens accept av denna anslutning. U.L. svarar att hon inte kommer ihåg. U.L. frågar därefter om rätten anser att detta inte är en yrkeshemlighet. Rättens ordförande svarar ja varpå U.L. frågar om rätten har avgjort frågan. Rättens ordförande svarar återigen ja.

Tingsrätten har i sitt remissvar i denna del hänvisat till protokollet från huvudförhandlingen samt anfört följande.

Enligt den bedömning som gjordes fann tingsrätten inte att det skulle uppenbaras yrkeshemlighet om U.L. hördes om en mall för ett centralkontoavtal som, såvitt framgått av handlingarna i målet, sedan länge inte längre användes och som uppenbarligen inte heller någonsin skulle komma att användas. Inte ens den avtalsmall som målet rörde skulle någonsin komma att användas eftersom man från bankernas sida hade uppmärksammat alla de problem som var förknippade med användningen av centralkonton och därför ändrat även senare mallar. Inte minst denna process hade pekat på alla problem som var förenade med centralkontosystemet och gjort det tydligt att den valda konstruktionen aldrig skulle kunna komma till användning.

Det är inte JO:s sak att ta ställning till om uppgifterna rörande det aktuella mallavtalet utgjorde en sådan yrkeshemlighet som U.L. enligt 36 kap. 6 § RB skulle ha haft rätt att vägra att uttala sig om. Min granskning har därför begränsats till att avse den formella handläggningen av U.L:s invändningar i detta avseende.

Såvitt framgår av utredningen i ärendet gjorde rätten inte några mera ingående överväganden med anledning av U.L:s invändningar om yrkeshemlighet. Invändningarna var emellertid av det slaget att det fanns skäl för rätten att göra en betydligt noggrannare prövning av frågan huruvida mallavtalets innehåll var en sådan yrkeshemlighet att U.L. enligt huvudregeln hade rätt att vägra uttala sig om det och om det i så fall förelåg synnerlig anledning att hon ändå var skyldig att uttala sig.

Enligt huvudregeln i 5 kap. 1 § RB skall en förhandling vid domstol vara offentlig. I paragrafen görs emellertid vissa undantag från denna regel. Det finns bl.a. angivet att en förhandling får hållas inom stängda dörrar om det kommer att förebringas uppgifter som hos domstolen omfattas av sekretess enligt 8 kap. 17 § sekretesslagen (1980:100). Enligt denna bestämmelse gäller sekretess hos domstol i mål eller ärende i domstolens rättskipande eller rättsvårdande verksamhet för uppgift om myndighets eller enskilds affärs- eller driftförhållanden, om det kan antas att den som uppgiften rör lider avsevärd skada om uppgiften röjs.

Som framgår av det föregående förordnade rätten, samtidigt som den konstaterade att svaret på en viss fråga rörande mallavtalet inte skulle röja någon yrkeshemlighet, att förhöret med U.L. tills vidare skulle hållas inom stängda dörrar för att, ”utan att riskera att en yrkeshemlighet röjs, skapa ett bättre underlag för bedömning av om ett besvarande av ställda frågor skulle innebära att yrkeshemlighet uppenbaras”.

Eftersom rätten således hade konstaterat att det inte skulle uppenbaras någon yrkeshemlighet om U.L. besvarade frågan och då någon annan i 5 kap. 1 § RB angiven omständighet som medgav att förhandlingen hölls inom stängda dörrar inte förelåg, saknade tingsrättens förordnande om stängda dörrar stöd i lag.

Det kan sammanfattningsvis konstateras att rättens handläggning med anledning av U.L:s invändningar om yrkeshemlighet uppvisar anmärkningsvärda brister.

Upplivningsföreläggandet

I ett föreläggande till U.L., daterat den 12 december 1996, uttalade tingsrätten följande i enlighet med vad kärandeombudet i målet hade begärt.

Tingsrätten förelägger Er jämlikt bestämmelsen i 36 kap. 8 § RB att uppliva Er kunskap om vad förhöret gäller, genom att ta del av innehållet i Svenska Bankföreningens standardavtal för centralkontoret sådan denna var utformad under 1988/89, Bankföreningens utredning avseende centralkontokonstruktionens rättsliga karaktär, bakgrunden till och innehållet i det standardavtal som togs fram under 1990 och/eller 1991 och samtliga de utskick som Bankföreningen gjort till Banken under perioden 1990, 1991 och 1992 avseende centralkontoavtal.

I huvudförhandlingsprotokollet har följande antecknats beträffande föreläggandet.

Efter ytterligare frågor från C.L. konstaterar tingsrätten att U.L. inte har följt det upplivningsföreläggande, aktbilaga 285, som tillsänts henne. Rätten beslutar att avbryta förhöret och ta en paus i huvudförhandlingen för att U.L. skall få möjlighet att via fax från Stockholm erhålla det mallavtal eller standardavtal som hon förelagts att ta del av.

I bandutskriften från förhöret med U.L. återges i denna del bl.a. följande.

U.L.: Jag kan säga så här. Jag har aldrig varit involverad i själva utarbetandet av mallavtalet utan det är en grupp jurister som har gjort i bankerna och jag har mer processat det här administrativt. Jag har inte varit insatt i det så jag kan inte svara på exakt hur mallavtalet såg ut.

C.L.: Betyder det att Du inte har följt upplivningsföreläggandet och tagit reda på det?

U.L.: Jag ska uppliva mitt minne men jag ska inte tränga djupare in i de här rättsliga avtalen än jag har haft en gång i tiden. Jag har alltså inte själv arbetat fram någon mall. Jag har inte jobbat med det utan skött det hela administrativt.

C.L.: Har Du sett mallen tidigare?

U.L.: Ja, jag har sett den.

C.L.: Har Du således upplivat Ditt minne om vad Du har sett när Du har tittat på mallen?

U.L.: Jag har bläddrat i den.

C.L.: Då kanske Du kan tala om i vilken utsträckning Du känner igen den mallen i detta avtalet.

– – –

U.L.: Jag säger fortfarande att dels har jag aldrig haft detaljkunskap om själva mallen, dels anser jag att den mall som vi har hos oss kan avvika från den här. Det är en yrkeshemlighet. Jag vill inte berätta om hur den ser ut i detalj, den mall som vi har hos oss.

C.L.: Jag konstaterar då att vittnet förefaller vägra att svara på frågan.

Rättens ordförande: Nu har jag inte sett upplivningsföreläggandet, men vi håller just på att ta fram vad det står där.

– – –

Ordf: Var det så att Du inte kan svara på frågan eller att Du inte vill svara på frågan?

U.L.: Det är en kombination. Jag har aldrig haft detaljkunskap om vår mall eftersom jag inte varit med och utarbetat den. Jag har processat den vidare på ett administrativt sätt. Jag har inte varit med i arbetsgruppen som har jobbat fram den. Jag har inte haft anledning att sätta mig in i det i detalj, men även om jag hade haft det så anser jag att det i så fall när det gäller vår mall som vi har på Bankföreningen så är det en yrkeshemlighet. Jag har ingen anledning att släppa uppgifter om den.

Ordf: Det här föreläggandet som Du har fått om att titta på just det här eller inte just det här kanske men på det avtal som fanns 1988–89. Har Du tagit fram och tittat på det? Har Du följt det här föreläggandet som Du har fått?

U.L: Men först måste ju rätten ta ställning till om det här är en yrkeshemlighet eller inte.

Ordf: Nej. Nu frågar jag om Du har följt det här föreläggandet och tittat.

U.L.: Ja, jag har bläddrat i de papprena och upplivat min kunskap till den nivå som jag hade en gång i tiden. Jag har aldrig haft detaljkunskaper om innehållet i de här papprena. Så kan vi inte jobba hos oss. Det är en omöjlighet.

Ordf: Har Du inte tagit fram och haft det med Dig? Det hade väl varit en enkel åtgärd.

U.L.: Jag har inte det med mig.

Ordf: Du har inte läst det över huvud taget?

U.L.: Jo, jag har upplivat. Jag har bläddrat i det, i rättsutlåtandet och mallen.

Ordf: Är det en yrkeshemlighet…Kan advokat L. ställa den här frågan igen. Du kan säga om den här ingressen. Känner Du igen den från mallen? Känner Du inte igen den eller menar Du att det är en yrkeshemlighet i den delen? Vi har inte kommit längre än till ingressen.

U.L.: Jag tror att det var en ingress i vår mall men jag är inte helt säker.

Ordf: Vi kan ju göra så då att vi avbryter så får Du komma hit en annan dag när Du har varit och läst på bättre.

U.L.: Ja men först måste väl rätten avgöra om det här är en yrkeshemlighet eller inte. Kan man väl lika gärna via editionsföreläggande få fram de här pappren. Det har man ju försökt en gång. Jag tycker det är konstigt det här att vi som jobbar liksom en advokatbyrå för våra banker ska behöva komma hit och berätta om innehållet i…

Ordf: Jo det har vi förstått att Du tycker är konstigt men jag vill veta. Du har alltså inte följt det här föreläggandet. Det är väl konsekvensen av vad Du säger eftersom Du inte kan svara på ingressen.

Dan Ogvall har i sitt yttrande i denna del anfört följande.

Under förhöret med U.L. visade det sig att hon inte hade följt upplivningsföreläggandet. Jag fann detta anmärkningsvärt och det framkom inte något som gav anledning att anta att U.L. inte skulle kunna besvara ställda frågor om hon hade följt föreläggandet. För att undvika att förhöret med U.L. skulle behöva flyttas till en annan förhandlingsdag med de konsekvenser detta skulle få för henne och för förhandlingsschemat fann jag det lämpligast att U.L. fick möjlighet att rekvirera och läsa på de handlingar som hon borde ha läst innan hon kom till förhandlingen.

I 36 kap. 8 § första stycket RB föreskrivs att rätten får förelägga den som skall höras som vittne att, innan han infinner sig för avgivande av vittnesmål, uppliva sin kunskap om vad vittnesförhöret gäller genom att granska för vittnet tillgängliga räkenskapsböcker, anteckningar eller andra handlingar eller besiktiga plats eller föremål, om sådant kan ske utan avsevärd olägenhet för vittnet.

Enligt förarbetena till denna bestämmelse kan vittnet endast åläggas att friska upp sin kunskap om vad han eller hon tidigare iakttagit, däremot inte att verkställa någon mer ingående besiktning e.d. (NJA II 1943 s. 473).

Mot bakgrund av vad U.L. uppgav under förhöret om sin tidigare befattning med mallavtalet saknade tingsrätten fog för ståndpunkten att hon inte hade följt upplivningsföreläggandet. Vidare ger bestämmelsen i 36 kap. 8 § RB inte rätten stöd för att tillhålla ett vittne att rekvirera handlingar på sätt som skedde. Tingsrättens handlande i detta hänseende kan närmast jämföras med ett editionsföreläggande. Handläggningen stod således inte heller i denna del i överensstämmelse med gällande rätt.

Rättens agerande beträffande den kvarglömda handlingen

Av utredningen framgår att U.L. av misstag lämnade över en kopia av ett brev till kärandeombudet i samband med att hon lämnade tillbaka de kopior som hon hade fått av denne under vittnesförhöret. Sedan U.L. lämnat sessionssalen läste ombudet upp brevet, gav in det till rätten och åberopade det som skriftlig bevisning i målet. Brevet aktbilagerades och protokollföraren ombads att kopiera det till parterna och rätten.

U.L. har i sin anmälan framhållit att Göteborgs tingsrätt i den brottmålsdom varigenom åtalet mot henne ogillades bedömde kärandeombudets agerande som icke rättsenligt och har ifrågasatt om handlingen under sådana omständigheter borde ha tagits emot av rätten.

Dan Ogvall har i sitt yttrande anfört att det såvitt han känner till inte fanns något som hindrade ombudet från att inge och åberopa en handling som han av misstag hade fått i sin besittning och att tingsrätten därför tillät detta.

Det finns inte någon regel som gör det möjligt för rätten att vägra att ta emot handlingar som en part vill ge in i ett pågående mål. Det förhållandet att tingsrätten tog emot den aktuella handlingen kan därför inte föranleda någon kritik. Frågan om det rättsenliga i kärandeombudets agerande i detta avseende faller utanför ramen för JO:s tillsyn.

Rättens tillhandahållande av bandupptagningen från vittnesförhöret med U.L.

Av protokollet från huvudförhandlingen framgår att parterna dagen efter vittnesförhöret med U.L. begärde att få kopior av bandupptagningen från förhöret. Kärandeombudet C.L. angav som skäl för detta att de uppgifter som U.L. hade lämnat under förhöret inte var förenliga med innehållet i det brev som hon hade glömt kvar i sessionssalen och som sedermera åberopades som bevisning av kärandena. Rätten avkunnade med anledning av parternas begäran följande beslut.

De av C.L. anförda skälen för att erhålla kopia av banden utgör enligt tingsrättens mening tillräckliga skäl att utlämna en kopia av banden till parterna. Att viss del av förhöret skett inom stängda dörrar och att protokollet ännu inte justerats hindrar inte ett utlämnande, varför sekretessen inte längre gäller. Beslutet kan inte överklagas särskilt.

U.L. har i denna del uppgett att hennes sekreterare från tingsrätten fick ett besked att bandupptagningen inte kunde lämnas ut förrän protokollet var färdigställt samt att U.L. inte fick del av banden förrän flera dagar efter det att protokollet var färdigställt.

Tingsrätten har anfört att banden från vittnesförhöret borde ha lämnats ut till U.L. när de lämnades till parterna samt att det på denna punkt föreligger skäl för kritik mot handläggningen.

Enligt motiven till de ursprungliga bestämmelserna om protokollföring skulle det som hade tagits upp genom en ljudinspelning vid en huvudförhandling inte ingå i protokollet (NJA II 1943 s. 74). Svea hovrätt har emellertid i avgörandet RH 1990:89 intagit den ståndpunkten att en bandupptagning av ett vittnesförhör är en del av huvudförhandlingsprotokollet. Av detta synsätt följer – i enlighet med vad som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen (TF) om allmänna handlingars offentlighet – att det inte föreligger någon skyldighet att lämna ut en sådan upptagning förrän protokollet har fått sin slutliga avfattning. Oavsett hur man skall se på denna fråga blev emellertid bandupptagningen av förhöret med U.L., till följd av regeln i 2 kap. 7 § första stycket TF, allmän handling i och med att kopior av den expedierades till parterna. U.L:s begäran om att få del av upptagningen skulle därför på det sätt som föreskrivs i 2 kap. 13 § andra stycket TF ha behandlats skyndsamt. Det finns som tingsrätten själv har anfört anledning att rikta kritik mot den för dess handläggning i detta hänseende.

Tingsrättens anmälan till åklagarmyndigheten och Dan Ogvalls skrivelse till styrelsen för Svenska Bankföreningen

I en av rättens ledamöter undertecknad handling, som är daterad den 6 oktober 1997 och ställd till Åklagarmyndigheten i Göteborg, hemställdes på tingsrättens vägnar att utredning skulle verkställas för utrönande av huruvida U.L. genom sitt handlande efter det att vittnesförhöret med henne avslutats gjort sig skyldig till brottslig gärning. Till skrivelsen hade fogats en promemoria, upprättad av protokollföraren i målet, i vilken händelseförloppet kring den handling som U.L. glömde kvar i sessionssalen beskrevs. Enligt promemorian hade U.L. efter förhöret av misstag till kärandeombudet lämnat en handling som inte tidigare förekommit i målet, varefter denne hade lämnat in handlingen till rätten och åberopat den som skriftlig bevisning. När U.L. fick veta detta hade hon tagit ifrån en befattningshavare vid tingsrätten handlingen och de kopior som tagits av den och rivit itu dem. U.L. hade därefter utanför tingsrätten lämnat handlingen till två advokater som företrädde svaranden i målet.

Dan Ogvall skrev samma dag ett brev ställt till ordföranden i styrelsen för Svenska Bankföreningen med följande innehåll.

För Er kännedom får jag härmed översända en kopia av den anmälan som tingsrätten inlämnat till åklagarmyndigheten för utrönande av huruvida direktören vid Bankföreningen, U.L., gjort sig skyldig till brott.

Därutöver vill jag tillägga att det efter vittnesförhöret med U.L. uppkom fråga huruvida hon under förhöret gjort sig skyldig till mened. Tingsrätten har emellertid inte funnit tillräcklig anledning föreligga att i den delen göra anmälan om ev brott. Om någon av parterna har gjort det känner jag inte till, men frågan torde vara under övervägande.

Med vänlig hälsning

Dan Ogvall
chefsrådman

Dan Ogvall har i sitt yttrande hit anfört att han aldrig varit med om att en person tillgripit handlingar från en tjänsteman vid tingsrätten och att det därför var klart för honom att frågan om tillgreppet borde anmälas till åklagare och att det, vid en händelse av det här slaget, var domstolens sak att agera. Han har vidare framhållit att anmälan gjordes först efter det att målet avskrivits och upplyst att beslutet om anmälan föregicks av visst samråd med tingsrättens dåvarande lagman.

Beträffande skrivelsen till ordföranden i Svenska Bankföreningen har Dan Ogvall anfört bl.a. att U.L:s agerande före, under och framför allt efter förhöret var så anmärkningsvärt att tingsrätten gjorde den bedömningen att det fanns skäl att underrätta hennes arbetsgivare samt att Svenska Bankföreningens institutionsliknande ställning härvid var av betydelse.

Jag har, som också nämns i Dan Ogvalls yttrande, i ett tidigare ärende behandlat frågan om en domstols anmälan om misstanke om brott (JO 1990/91 s. 29). Jag påpekade där att det inte fanns några bestämmelser som lade fast en generell skyldighet för myndigheterna att anmäla misstankar om brott till polis eller åklagare men att det å andra sidan inte heller fanns några regler som generellt förbjöd myndigheter att göra anmälan om brott. Däremot fick enligt 14 kap. 2 § fjärde stycket sekretesslagen en myndighet med anledning av en brottsmisstanke lämna ut sekretessbelagda uppgifter bara under vissa särskilda förutsättningar. Jag erinrade vidare om uttalandet i förarbetena till denna bestämmelse att det är av stor betydelse för tilliten till rättsväsendet att domstolarna visar återhållsamhet med att lämna ut uppgifter om brott som hade kommit fram i den rättskipande verksamheten (prop. 1983/84:142 s. 39; jfr BRÅ PM 1982:6 Informationsutbyte mellan myndigheter. Författningsförslag s. 106).

Jag framhöll därefter att intresset av att en domstol uppfattas som opartisk och som fristående i förhållande till andra myndigheter uppenbarligen är lika starkt vare sig de uppgifter som lämnas ut är sekretessbelagda eller offentliga. Det nyss återgivna förarbetsuttalandet gav enligt min uppfattning uttryck för den allmänna inställningen från statsmakternas sida att omsorgen om domstolsväsendets integritet kräver att en domstol gör anmälan med anledning av en brottsmisstanke som uppkommit under handläggningen av ett mål bara i sällsynta undantagsfall och efter noggrann eftertanke.

Av nu angivna skäl kan man i varje fall starkt ifrågasätta det lämpliga i att göra en brottsanmälan med anledning av det inträffade. Jag vill vidare fram-

hålla att åtgärden att göra en brottsanmälan med anledning av iakttagelser och händelser med anknytning till en rättegång under alla förhållanden bör vidtas av någon annan befattningshavare vid domstolen än de domare som har medverkat vid rättegången.

Det framstår också som synnerligen anmärkningsvärt att tingsrätten genom Dan Ogvall informerade ordföranden i Svenska Bankföreningens styrelse om anmälan och misstanken om mened. Detta handlande står i klar strid med det krav på saklighet och opartiskhet som måste ställas på en domstol.

Sammanfattande synpunkter

Det kan sammanfattningsvis konstateras att tingsrättens handläggning i anslutning till vittnesförhöret med U.L. uppvisar allvarliga brister i flera viktiga hänseenden. Ansvaret för dessa vilar i första hand på Dan Ogvall i hans egenskap av ordförande vid förhandlingen. Det finns vidare anledning att rikta kritik mot rätten, särskilt dess ordförande, med anledning av de åtgärder avseende vittnesförhöret som vidtogs efter huvudförhandlingen.

Åklagares åtgärd att väcka åtal och yrka ansvar för ett preskriberat brott samt domares åtgärd att utfärda stämning och döma för brottet; även fråga om befattningshavarnas eventuella straffrättsliga ansvar för dessa åtgärder

(Dnr 1944-2001)

Anmälan

I en anmälan från en anonym person uppgavs att ett brott var preskriberat redan när åtal väcktes samt att domstolen ändå hade dömt för brottet. Till anmälan var fogade vissa delar av en dom som hade meddelats av Härnösands tingsrätt (numera Ångermanlands tingsrätt).

ChefsJO Eklundh beslutade den 21 maj 2001 att ta upp förhållandena till utredning i ett särskilt ärende.

Vissa handlingar och tingsrättens dom samt Hovrättens för Nedre Norrland dom granskades. Vid granskningen noterades i huvudsak följande.

Chefsåklagaren Annika Öster ansökte den 18 december 2000 vid Umeå tingsrätt om stämning mot T.N. för olaga hot begånget den 11 november 1998. Den 22 december 2000 beslutade dåvarande tingsfiskalen Pia Sandeskog Grankvist att stämning skulle utfärdas. Målet överflyttades sedan till Härnösands tingsrätt där ett mål var anhängigt i vilket T.N. var häktad för annan brottslighet. Vid huvudförhandlingen den 23 februari 2001 yrkade dåvarande assistentåklagaren Daniel Brodén ansvar för bl.a. olaga hot. Genom dom den 2 mars 2001 dömde lagmannen Lars G. Eriksson med nämnd T.N. för bl.a. olaga hot till fängelse i tio månader. Hovrätten ändrade den 4 maj 2001 tingsrättens dom på så sätt att åtalet för olaga hot lämnades utan bifall med motiveringen att brottet var preskriberat. Hovrätten bestämde påföljden för övriga i tingsrättens domslut upptagna brott till skyddstillsyn med

särskild behandlingsplan samt uttalade att strafftiden skulle ha bestämts till tio månader om fängelse i stället hade valts som påföljd.

Med anledning av vad som kommit fram beslutade chefsJO Eklundh den 9 juli 2001 att inleda förundersökning rörande misstanke om tjänstefel.

Förundersökningen

Under förundersökningen hölls förhör med Annika Öster, dåvarande tf. hovrättsassessorn Pia Sandeskog Grankvist, kammaråklagaren Daniel Brodén och Lars G. Eriksson, som därvid samtliga delgavs misstanke om tjänstefel.

Utredningens resultat

Annika Öster

Annika Öster delgavs misstanke om tjänstefel enligt följande gärningsbeskrivning.

Chefsåklagaren Annika Öster vid Åklagarmyndigheten i Umeå har den 18 december 2000 i Åklagarkammarens i Umeå ärende – – – ansökt om stämning vid Umeå tingsrätt mot en person för olaga hot, vilken gärning enligt gärningsbeskrivningen skulle ha förövats den 11 november 1998. Brottet var vid tidpunkten för åtalets väckande preskriberat.

Annika Öster har alltså vid myndighetsutövning av oaktsamhet åsidosatt vad som gäller för uppgiften.

Vid förhöret vitsordade Annika Öster de faktiska omständigheterna men bestred ansvar på den grunden att gärningen skulle betraktas som ringa. Hon uppgav vidare i huvudsak följande.

Hon är sedan år 1996 chefsåklagare vid kammaren. Från och med oktober månad 2000 fram till årsskiftet stod myndigheten utan överåklagare. Under den perioden fullgjorde hon därför, utöver sina ordinarie arbetsuppgifter som chefsåklagare, uppgifter som ställföreträdande överåklagare. Det ankom därvid på henne att se till att ärenden hanterades och att remisser besvarades. Hon var vidare ansvarig för myndighetens ekonomihantering och för tillsynsfrågorna. Däremot hade hon inte något ansvar för överprövningsärendena. Under Luciaveckan aktualiserades också ett tjänstetillsättningsärende avseende en ny chefstjänst på den internationella kammaren, och hon måste vidta vissa beredningsåtgärder i det ärendet inför tjänsteförslagsnämndens sammanträde den 20 december. Hon hade dessutom sedan mitten av september varit förundersökningsledare i en omfattande mordutredning som ledde till åtal och till en huvudförhandling som ägde rum under starkt tryck från massmedierna. Detta mål begränsade hennes tid för övrig ärendehantering. Hon arbetade mycket under hösten. Hennes arbetstid uppgick i november till 223 timmar och i december till 168 timmar.

Hon minns det aktuella ärendet. Det kom in till kammaren under år 1998. T.N. var en av fem personer som var misstänkta för olika gärningar som hade begåtts på ett behandlingshem och som handlades i samma ärende. Från början handlades ärendet av en kammaråklagare men när denne slutade på kammaren lottades ärendet över på henne i april 2000. Vid den tidpunkten fanns det elva rotlar på myndigheten av vilka tre var vakanta. Målen på två av de

vakanta rotlarna skulle läggas över på andra handläggare. På en av dessa rotlar fanns en balans om 60 färdiga förundersökningar samt ett antal ärenden som var under handläggning. Normalt skulle hennes rotel inte innehålla operativa mål av denna karaktär men på grund av personalsituationen fick hon ”vara med och dra”. Hon gav direktiv till polisen och successivt kunde de andra misstänkta avföras från utredningen. Denna tog tid eftersom ingen av de misstänkta var hemmahörande på behandlingshemmet utan hade placerats där tillfälligt för att få vård. Ett färdigställt förundersökningsprotokoll kom in den 15 december. En av anledningarna till att misstanken om det olaga hotet kvarstod var att det riktades mot en vårdare på behandlingshemmet.

Den 18 december var en dag när hon hade möjlighet att arbeta undan det som hade blivit liggande. Förundersökningsprotokollet rörande T.N. hade kommit in några dagar tidigare. Hon reflekterade över att brottsrubriceringen borde ha varit hot mot tjänsteman. Eftersom ärendet var slutredovisat som olaga hot och hon visste hur svårdelgiven den misstänkte var, beslutade hon emellertid om åtal för olaga hot. I allmänhet brukar hon slå upp rättsregler och preskriptionsregler men hon gjorde inte så i detta fall. Till följd av sin pressade arbetssituation förbisåg hon att gärningen var preskriberad. Enligt hennes uppfattning borde man ha kunnat göra en åtalsjustering och få åtalet prövat som hot mot tjänsteman. Ser man sedan till hur målet kom att handläggas fortsättningsvis kan man konstatera att det ”slunkit igenom alla säkerhetsventiler”. Att åtalet för brottet ogillades i hovrätten påverkade inte påföljden, varför den dömde inte lidit någon skada eller förfång.

Pia Sandeskog Grankvist

Pia Sandeskog Grankvist delgavs misstanke om tjänstefel enligt följande gärningsbeskrivning.

I Umeå tingsrätts mål – – – väcktes den 20 december 2000 åtal för olaga hot. Gärningen skulle enligt stämningsansökan ha förövats den 11 november 1998. Den 22 december 2000 beslutade tingsfiskalen Pia Sandeskog Grankvist att stämning skulle utfärdas, vilket skedde den 27 december 2000.

Eftersom brottet var preskriberat redan vid åtalets väckande har Pia Sandeskog Grankvist genom sitt förfarande vid myndighetsutövning av oaktsamhet åsidosatt vad som gäller för uppgiften.

Pia Sandeskog Grankvist vitsordade de faktiska omständigheterna men bestred ansvar. Hon gjorde i första hand gällande att hon inte hade åsidosatt vad som gäller för uppgiften och i andra hand att gärningen skulle bedömas som ringa.

Hon uppgav vidare följande. Den 1 mars 2000 tillträdde hon en tjänst som tingsfiskal vid Umeå tingsrätt och sedan den 1 maj 2001 arbetar hon som tillförordnad hovrättsassessor i Hovrätten för Övre Norrland. – Vid tingsrätten arbetade hon i en beredningsorganisation som bestod av lagmannen, en rådman och en fiskal. Till organisationen var också knutna två notarier och två sekreterare. Målen lottades på två rotlar. Rotelansvaret låg på de ordinarie domarna. I de nyinkomna målen lämnade notarierna och sekreterarna förslag till handläggningsåtgärder. All post hanterades sedan av Pia Sandeskog Grankvist, och det var också hon som utfärdade stämning i målen. Tanken var

att de ordinarie domarna skulle få mer tid att ägna sig åt rent dömande uppgifter. Förutom posthanteringen hade hon förhandlingar i stor omfattning. Posthanteringen var periodvis så omfattande att hon kände att hon hade svårt att hinna med och borde be om hjälp. Hennes ordinarie brottmålsschema inkluderade två brottmålsdagar under en period av tre veckor, förberedelser ett par dagar i veckan och sedan mål med häktade däremellan. Under december månad var lagmannen sjukskriven. Tillförordnad lagman var chefsrådmannen på miljödomstolen.

När Pia Sandeskog Grankvist fick en ny stämningsansökan hade notarien eller sekreteraren vanligen satt en stämpel på den med alternativ till handläggningsåtgärder och föreslagit vilka åtgärder som skulle vidtas. Hon gjorde en formaliagranskning och kontrollerade om det fanns önskemål om försvarare eller behövdes ytterligare personutredning. Om stämning skulle utfärdas beslutade hon genom att fylla i stämpeln och underteckna denna. Sekreterarna kunde sedan på delegation skriva under stämningsansökan.

Hon kommer inte ihåg det aktuella målet. Hon minns inte om hon lade märke till att gärningen var preskriberad. Arbetssituationen var ansträngd, dels på grund av lagmannens frånvaro, dels därför att det var dagarna före juluppehållet och hon hade flera rättsligt svåra domar och beslut att skriva. Den 29 december skulle hon ge en dom gällande vårdnad och den 22 december ett interimistiskt beslut gällande umgänge med barn. Från brottmålstinget den 6 december skulle domarna ges den 20 december och från två brottmålsförhandlingar den 7 december skulle domarna ges den 21 december. Hon var mer arbetstyngd än normalt.

Hon anser inte att hon förfarit vårdslöst. Hon har inte brutit mot någon föreskrift i samband med att hon utfärdade stämning. Alternativet till att utfärda stämning hade varit att avvisa stämningsansökan, men eftersom preskription inte är ett rättegångshinder så hade hon inte den möjligheten. Ett gärningspåstående kan komma att justeras. Hon vill inte spekulera i vad hon skulle ha kunnat göra, men hennes handlande kan inte innefatta att hon åsidosatt vad som gäller för uppgiften.

Daniel Brodén

Daniel Brodén delgavs misstanke om tjänstefel enligt följande gärningsbeskrivning.

Sedan åtal väckts vid Umeå tingsrätt för olaga hot flyttades målet över till Härnösands tingsrätt för att handläggas i målet – – – (Åklagarkammarens i Sundsvall ärende – – –). Vid huvudförhandlingen den 23 februari 2001 vid Härnösands tingsrätt yrkade assistentåklagaren Daniel Brodén ansvar för olaga hot trots att brottet var preskriberat redan då åtal väcktes.

Daniel Brodén har alltså vid myndighetsutövning av oaktsamhet åsidosatt vad som gäller för uppgiften.

Daniel Brodén vitsordade de faktiska omständigheterna men bestred ansvar på den grunden att han inte hade förfarit vårdslöst. För det fall att hans handlande skulle betraktas som vårdslöst var vårdslösheten att betrakta som ringa. Gärningen är dessutom att anse som ringa eftersom den inte påverkade på-

följden och den rättsförlust som den tilltalade orsakades därför var ringa. Han anförde därutöver i huvudsak följande vid förhöret.

Han anställdes som aspirant i november 1998 och blev assistentåklagare i augusti 1999. Sedan november 1999 har han tjänstgjort i Sundsvall. Den 1 september 2001 utnämndes han till kammaråklagare. I Sundsvall har han haft normal lottning, vilket inneburit att han haft samma tilldelning av ärenden som kammaråklagarna. Han har också haft ansvar för ett närpolisområde. Detta har medfört att de förundersökningar från närpolisområdet som skulle handläggas av åklagare lottades på honom samt att han ansvarade för uppföljning i form av kvalitetssäkring mot polisen. Vissa förundersökningar rörande grövre brott handläggs av specialiståklagare, t.ex. ekomål och grövre våldseller sexualbrott. Han har inte haft några begränsningar i fråga om behörigheten att använda tvångsmedel. Han deltog i dagjoursystemet, men som assistentåklagare har han inte deltagit i annan jourverksamhet.

T.N. och ytterligare två personer häktades som misstänkta för grov stöld. De var misstänkta för ett inbrott i ett bostadshus vid vilket man försökt tillgripa vapen ur ett vapenskåp. Det var en stor och komplicerad utredning och hans fokus var på den utredningen. Målet var jobbigare än ”ett vanligt mål”. Han hade inte tidigare haft mål med tre frihetsberövade. Under denna utredning verkställdes flera husrannsakningar. Vidare uppkom säkerhetsproblem som bl.a. fick till följd att rätten höll häktningsförhandlingar på polishuset.

Under utredningen fick han genom frivården kännedom om att det fanns ett öppet instämt ärende beträffande T.N. Han kontaktade åklagarkammaren i Umeå och pratade med kansliföreståndaren. Han lät därvid hälsa till Annika Öster att hon, om hon bedömde att åtalet kunde flyttas över, kunde göra detta utan ha vidare kontakt med honom. Några dagar senare fick han höra från kansliet att ett åtal kommit från Umeå. Inför huvudförhandlingen uppstod problem med att en person som skulle höras i målet befann sig utomlands. Det gick åt mycket tid för att spåra denne och att ta reda på om det var möjligt att höra personen utomlands. Han tror att han använde dagen före huvudförhandlingen till förberedelser. I samband med inläsningen av målet gick han också igenom det överflyttade åtalet från Umeå. Han reflekterade inte då över dateringen på stämningsansökan. Det troliga är att ansvarsyrkandena framställdes först vid huvudförhandlingen och att sedan varje åtalspunkt gicks igenom för sig. Åtalspunkten gällande det olaga hotet tog ca 15 minuter i anspråk, och det förekom ingen diskussion om att det skulle vara några problem med den. Såvitt han minns diskuterades inte tidpunkterna för utfärdande och delgivning av stämning. Försvararen var en av Sundsvalls mest erfarna brottmålsadvokater.

När han själv stämmer kontrollerar han alltid formalia. Han litar inte på att han kan saker utantill utan kontrollerar uppgifterna i lagtexten. Med överflyttade åtal gör han vanligen inte dessa kontroller. Under perioden slutet av januari–februari 2001 var arbetstrycket ganska hårt. Han uppskattar att han under den aktuella perioden lade ned ca 50 timmar i veckan på arbete. Han hade många mål med frihetsberövade under de första månaderna det året.

Lars G. Eriksson

Lars G. Eriksson delgavs misstanke om tjänstefel enligt följande gärningsbeskrivning.

Lagmannen Lars G. Eriksson var ordförande under huvudförhandlingen den 23 februari 2001 i brottmålet – – – vid Härnösands tingsrätt. Vid förhandlingen yrkades att en av de tilltalade skulle dömas för bl.a. olaga hot. Den gärningen var enligt åtalet begången den 11 november 1998 och den tilltalade hade fått del av stämningen den 28 december 2000. Genom en dom den 2 mars 2001 dömdes den tilltalade för brottet.

Genom att döma den tilltalade för olaga hot, trots att brottet var preskriberat, har Lars G. Eriksson vid myndighetsutövning av oaktsamhet åsidosatt vad som gäller för uppgiften.

Lars G. Eriksson bestred ansvar. Han gjorde i första hand gällande att hans handlande inte var straffbart oaktsamt och i andra hand att gärningen skulle bedömas som ringa. Han anförde i huvudsak följande.

Han har varit verksam som lagman vid tingsrätten sedan den 1 januari 1994. I det aktuella målet var tre personer tilltalade. De var häktade för grov stöld, och det var den åtalspunkten som tog mest tid i anspråk vid huvudförhandlingen som pågick hela dagen. Det olaga hotet, som var överflyttat från Umeå tingsrätt, tog bara 10–15 minuter i anspråk. När åklagaren framställde sitt ansvarspåstående tänkte Lars G. Eriksson att det egentligen var fråga om hot mot tjänsteman men eftersom gärningen inte hade någon betydelse för påföljden och det inte hade framställts något skadeståndsanspråk med anledning av denna åtalspunkt ansåg han att det endast skulle fördröja förhandlingen att ta upp saken, varför han underlät detta. Gärningen borde emellertid ha rubricerats som hot mot tjänsteman, vilket också täcktes av åklagarens gärningsbeskrivning. Den gärningen var inte preskriberad. Det var ett förbiseende att han inte observerade att brottet var preskriberat. Han insåg detta först när han läste hovrättens dom. Han trodde att det var femårspreskription för olaga hot. Gärningen hade ingen betydelse för påföljden.

Under den aktuella tidsperioden genomgick tingsrätten stora organisatoriska förändringar; den nya inskrivningsmyndigheten hade inrättats, tingsrätten höll på att flytta till nya lokaler och flera tingsrätter slogs sedan ihop till Ångermanlands tingsrätt. Han hade varit sjukskriven hela januari månad, och fram till den 15 februari var han sjukskriven på halvtid. Han gick tillbaka i tjänst i förtid när han insåg att belastningen på de andra domarna blev för stor. Han hade full tilldelning av mål. Egentligen skulle en domare ha förstärkt tingsrätten och skött hans mål under omorganisationstiden, men hovrätten kunde inte tillhandahålla någon vikarie.

Sedan samtliga förhör hållits fann chefsJO Eklundh inte längre anledning att anta att någon av de hörda personerna hade gjort sig skyldig till tjänstefel, varför han den 1 november 2001 beslutade att lägga ned förundersökningen.

I ett beslut den 11 juni 2003 anförde *chefsJO Eklundh* bl.a. följande.

Bedömning

Annika Öster ansökte den 18 december 2000 om stämning mot en person för olaga hot begånget den 11 november 1998. Den 22 december 2000 beslutade Pia Sandeskog Grankvist att stämning skulle utfärdas. Sedan målet överflyttats till Härnösands tingsrätt yrkade Daniel Brodén ansvar för brottet vid huvudförhandlingen den 23 februari 2001. Genom dom den 2 mars 2001 dömde Lars Eriksson den tilltalade för bl.a. olaga hot till fängelse i tio månader.

Straffskalan för olaga hot som inte rubriceras som grovt är böter eller fängelse i högst ett år (4 kap. 5 § brottsbalken). Av 35 kap. 1 § brottsbalken följer att påföljd för ett brott med denna straffskala inte får utdömas, om inte den misstänkte häktats eller fått del av åtalet för brottet inom två år från handlingen. Det olaga hotet var således preskriberat redan vid tidpunkten för åtals väckande.

Det har under förundersökningen gjorts gällande att gärningsbeskrivningen i åtalet också omfattat brottet hot mot tjänsteman, där preskriptionstiden är fem år. Det finns emellertid inte anledning att här gå in på denna fråga, eftersom jag har haft att utgå från den straffrättsliga bedömning av den åtalade gärningen som lagts till grund för åklagarnas och domstolarnas ställningstaganden.

I det följande redovisas min syn på de åtgärder som vidtagits av var och en av de personer som tagit befattning med saken.

Annika Öster

Ett beslut att väcka åtal måste självfallet föregås av vissa kontrollåtgärder. En sådan åtgärd är att kontrollera att gärningen inte är preskriberad. I detta fall har Annika Öster underlåtit denna kontroll. Hennes underlåtenhet i detta hänseende är uppenbarligen resultatet av ett förbiseende. Det kan således konstateras att hon genom att väcka åtal för ett preskriberat brott av oaktsamhet har åsidosatt vad som gäller för hennes uppgift som åklagare. Oaktsamheten är inte så obetydlig att den inte är straffbar i sig.

Fråga uppkommer då om gärningen är att bedöma som ringa och därmed undantagen från straffansvar. Denna bedömning skall ske främst mot bakgrund av gärningens betydelse för myndighetsutövningen och gärningsmannens ansvar i förhållande till denna. Såväl allmänna som enskilda intressen kan enligt vad som uttalas i förarbetena ha betydelse i sammanhanget. Vid bedömningen är en viktig faktor i vad mån någon i det enskilda fallet drabbats av skada eller om det har förelegat en påtaglig risk för skada eller olägenhet av annat slag. En annan viktig omständighet är vilket mått av självständiga befogenheter som gärningsmannen haft i förhållande till myndighetsutövningen. Straffansvaret tar i första hand sikte på gärningar som begås av personer med mera självständigt inflytande över myndighetsutövningen (prop. 1988/89:113 s. 17).

Av stor vikt är också verksamhetens art. Inom områden där kraven på en korrekt handläggning är särskilt stora kan det finnas anledning att göra en strängare bedömning än i andra fall. Detta gäller t.ex. inom rättsväsendet.

Det nu sagda innebär emellertid inte att varje felaktighet som begås av någon med självständiga befogenheter över myndighetsutövningen skall föranleda ansvar. Även i dessa fall måste en nyanserad bedömning göras (Brottsbalken, En kommentar, s. 20:26).

Annika Öster är en erfaren åklagare. Det finns därför anledning att ställa höga krav på hennes handläggning av åtalsfrågor. Det får vidare enligt min mening alltid anses innebära en skada eller olägenhet för en person att bli föremål för ett åtal i ett fall när rättsliga förutsättningar för en sådan åtgärd saknas. I det aktuella fallet medförde Annika Östers åtalsbeslut att den misstänkte kom att dömas för gärningen vid rättegången i tingsrätten. Att detta förhållande, såvitt man kan sluta sig till av hovrättens dom, inte hade någon betydelse för påföljden för den samlade brottsligheten berättigar inte till slutsatsen att den tilltalade inte vållades någon skada eller olägenhet genom åtalet.

Vid bedömningen av Annika Östers handlande måste man emellertid också beakta vad hon har uppgett om att hon under den aktuella tidsperioden hade en extrem arbetsbörda, som bl.a. innefattade att hon skötte två krävande chefstjänster parallellt. Hon har upplyst att hon under den aktuella perioden kommit att arbeta betydligt mer än normalt och att hon fattade åtalsbeslutet i en mycket pressad arbetssituation.

Enligt min mening är det som har framkommit om omständigheterna vid beslutssituationen av sådan art att Annika Östers gärning bör bedömas som ringa och att den därför är fri från ansvar.

Pia Sandeskog Grankvist

Pia Sandeskog Grankvist har beslutat att stämning skulle utfärdas trots att den gärning som det yrkades ansvar för var preskriberad.

Pia Sandeskog Grankvist har inte kunnat dra sig till minnes det aktuella målet. Hon har därför inte kunnat redogöra för vilka överväganden hon kan ha gjort i saken. Hon har emellertid i första hand hävdat att hon inte har åsidosatt vad som gäller för uppgiften och frågat hur hon skulle ha hanterat saken om hon hade uppmärksammat att gärningen var preskriberad, eftersom preskription inte är en avvisningsgrund.

Med uttrycket ”vad som gäller för uppgiften” avses enligt förarbetena regler som mera konkret tar sikte på hur en viss uppgift skall handläggas (a. prop. s. 24). Det kan förekomma situationer där ett visst handlingsmönster ter sig så självklart och naturligt att detta inte uttryckligen har angetts i några författningar eller kan anses framgå av förarbeten eller prejudikat. Den offentliga verksamheten är omfattande och det är omöjligt och ofta heller inte önskvärt att ge föreskrifter för alla tänkbara situationer. Lagstiftaren är ofta hänvisad till att ange vissa riktlinjer och principer för hur den offentliga verksamheten skall bedrivas. Åtgärder som strider mot sådana allmänna principer bör inte vara undantagna från straffrättsligt ansvar på grund av att närmare författningsreglering inte har skett eller på grund av att en speciell situation inte har uppmärksammats i förarbetena eller blivit föremål för tidigare bedömning i domstol (a. prop. s. 15). Hänsyn till andra principer än sådana som kommit

till uttryck i lag eller författning skall tas endast i situationer då ett visst handlingsmönster ter sig självklart och naturligt och då det framstår som uppenbart oriktigt att detta handlingsmönster inte har iakttagits (a. prop. s. 24).

Frågan hur man skall se på inträffad åtalspreskription i processrättsligt hänseende har behandlats av JO Bexelius (JO 1959 s. 108; se även Ekelöf, Rättegång II, 8:e uppl., s. 77 och Brottsbalken, En kommentar, s. 35:12). Efter en undersökning av teori och praxis konstaterade JO att åtalspreskription inte bör betraktas som ett rättegångshinder och att rätten i ett sådant fall därför inte kan skilja målet ifrån sig genom att avvisa åklagarens talan. JO uttalade därefter att den möjlighet som står rätten till buds är att ta kontakt med åklagaren för att efterhöra hans inställning till saken. Han konstaterade därefter att det vanligaste i en sådan situation är att åklagaren lägger ned åtalet varefter målet kan avskrivas.

Det är enligt min mening självklart att rätten, om den finner att en åtalad gärning är preskriberad, inte skall utfärda stämning utan att den ansvarige domaren i stället, i enlighet med vad JO Bexelius har uttalat, skall ta en kontakt med åklagaren för att fästa dennes uppmärksamhet på saken. Det är således uppenbart oriktigt att i en situation av det här aktuella slaget underlåta att ta kontakt med åklagaren före ställningstagandet i frågan om stämning skall utfärdas.

Pia Sandeskog Grankvist har därför genom att på det sätt som skedde utfärda stämning trots att gärningen var preskriberad åsidosatt vad som gäller för hennes uppgift som domare. Det finns inte stöd för att hävda annat än att hennes handlande har haft sin grund i oaktsamhet. Det har inte förelegat några sådana speciella omständigheter som medför att oaktsamheten kan anses vara så obetydlig att den inte skulle vara straffbar i sig.

När det sedan gäller frågan om gärningen är att anse som ringa och därmed fri från ansvar beaktar jag följande omständigheter.

Pia Sandeskog Grankvist tjänstgjorde vid tidpunkten för händelsen som fiskal. Även hon har berättat om en stor arbetsbörda. Av hennes redogörelse för arbetsfördelningen inom beredningsorganisationen framgår att hennes uppfattning i detta hänseende har fog för sig. Det finns vidare anledning att peka på vad som sägs i 11 § andra stycket förordningen (1996:381) med tingsrättsinstruktion att fördelningen av domaruppgifter skall ske på ett sådant sätt att arbetsuppgifter inte tilldelas en tingsfiskal i större omfattning än som är lämpligt med hänsyn till fiskalens erfarenhet av tjänstgöring i domstol.

Det kan sammanfattningsvis konstateras att utredningen inte visar annat än att Pia Sandeskog Grankvists arbetssituation vid det aktuella tillfället var sådan att hennes gärning får anses vara ringa.

Daniel Brodén

Sedan åklagarkammarens i Umeå ärende flyttats över till åklagarkammaren i Sundsvall kom Daniel Brodén att vid huvudförhandlingen yrka ansvar för bl.a. det olaga hotet. Han åsidosatte därigenom vid myndighetsutövning vad som gäller för uppgiften.

Daniel Brodén har redogjort för hur han i samband med att han ledde en omfattande förundersökning mot T.N. fick kännedom om det aktuella åtalet. Han har uppgett att han varken vid inläsningen av ärendet inför huvudförhandlingen eller vid själva förhandlingen uppmärksammade datumuppgiften på stämningsansökan. Det förekom heller inte någon diskussion i den frågan. Han har vidare berättat att han, när han själv upprättar stämningsansökningar, alltid kontrollerar formalia men att han inte gör en sådan kontroll beträffande överflyttade åtal.

Av allmänna straffrättsliga principer följer att straffrättsligt ansvar för oaktsamhet inte skall komma i fråga för varje avvikelse från den eftersträvade normen. En viss marginal föreligger mellan det helt aktsamma och det oaktsamma. Vid bedömningen av huruvida gärningsmannen handlat oaktsamt är det i första hand av betydelse vilka krav på noggrannhet och omsorg som uppgiften krävt. Detta får såsom i andra motsvarade sammanhang vägas mot omständigheter som hänför sig till gärningsmannen personligen, t.ex. hans kunnighet, utbildning och erfarenhet eller att han handlat under tidspress (a. prop. s. 19 f.).

Vid en samlad bedömning av omständigheterna kring Daniel Brodéns befattning med ärendet, där jag särskilt beaktar hans begränsade erfarenhet, omfattningen av det mål som han hade att handlägga samt det förhållandet att han övertog ett åtal som hade väckts av en erfaren chefsåklagare, gör jag den bedömningen att hans handlande har haft sin grund i en oaktsamhet som inte kan anses ha nått upp till nivån för straffbar oaktsamhet. Hans handläggning kan därför inte medföra straffansvar för honom.

Lars G. Eriksson

Lars G. Eriksson var ordförande vid huvudförhandlingen vid tingsrätten och dömde den 2 mars 2001 T.N. för bl.a. det preskriberade olaga hotet.

Det åligger rätten att självmant beakta reglerna om preskription. Det har inte framkommit något annat än att Lars G. Erikssons underlåtenhet härvidlag berott på ett förbiseende. Genom att döma T.N. för brottet trots att preskription hade inträtt har Lars G. Eriksson således av oaktsamhet åsidosatt vad som gäller för hans uppgift som domare. Oaktsamheten är inte så obetydlig att den inte skulle vara straffbar i sig.

Vid bedömningen av om gärningen kan anses som ringa beaktar jag följande omständigheter.

En felaktig tillämpning av bestämmelserna om preskription medför påtaglig risk för att en enskild drabbas av skada eller annan olägenhet. Enligt min mening innebär det förhållandet att en person felaktigt döms för ett brott i sig att denne drabbas av en olägenhet eller skada. Felet kom visserligen i detta fall att uppmärksammas i hovrätten. Man kan emellertid inte ta för givet att ett fel av det aktuella slaget alltid kommer att upptäckas av en överinstans. Det kan exempelvis inträffa att en oriktig dom inte överklagas. I det här aktuella fallet tyder vidare det förhållandet att varken försvararen eller åklagaren synes ha upptäckt felet på att det förelåg en icke försumbar risk för att detta skulle förbli oupptäckt. Som jag tidigare har framhållit medför inte det förhål-

landet, att ett fel av det aktuella slaget har saknat betydelse för påföljden, att man med fog kan hävda att det inte har uppkommit någon olägenhet eller skada för den dömde. Enligt min mening är en korrekt tillämpning av bestämmelserna om preskription av sådan vikt för den enskilde att en försummelse från en domares sida i detta hänseende kan betraktas som ett ringa tjänstefel endast om det föreligger någon speciell omständighet som pekar i mildrande riktning.

Lars G. Eriksson har uppgett att arbetssituationen vid tingsrätten var synnerligen ansträngd vid den aktuella tidpunkten. Stora omorganisationer genomfördes samtidigt som han skulle sköta sina ordinarie domargöromål. Han hade under en period varit helt sjukskriven, och han hade därefter på grund av arbetsläget vid tingsrätten valt att i förtid återgå till heltidsarbete från en deltidssjukskrivning. Det kan enligt min mening inte uteslutas att Lars G. Erikssons sjukdom alltjämt påverkade hans arbetsförmåga vid tiden för huvudförhandlingen. Jag anser mig därför inte kunna hävda annat än att gärningen är att anse som ringa.

Slutord

Preskriptionsreglerna spelar en viktig roll i det straffrättsliga regelsystemet. Ett skäl som anförts till att den brottslige efter viss tid tillerkänns ansvarsfrihet är att det från allmänpreventiv synpunkt inte är lika angeläget att gamla brott blir bestraffade som att så sker med brott som ännu är aktuella i människors medvetande. Som ett annat skäl har angetts det önskvärda i att den som efter ett brott har varit laglydig under en längre tid skall kunna känna sig trygg och inte behöva riskera att den existens han har byggt upp åt sig går till spillo på grund av brottet. Det har vidare sagts att för preskriptionsreglerna talar den i humanitet och levnadsvisdom grundade satsen att man bör låta gömt vara glömt (se Brottsbalken, En kommentar, s. 35:1 f.).

I det här aktuella fallet har försumligheter från fyra olika befattningshavares sida lett till att T.N. fällts till ansvar för olaga hot trots att detta brott var preskriberat. Det finns enligt min mening anledning att se allvarligt på förfaranden från åklagares och domares sida som innebär att någon åtalas och döms för ett preskriberat brott. Utredningen i detta ärende har därför skett i förundersökningens form. Som närmare har utvecklats i det föregående har jag emellertid funnit att omständigheterna har varit sådana att det saknas grund för att utkräva straffrättsligt ansvar av någon av de berörda befattningshavarna. Det förhållandet att jag av detta skäl har lagt ned förundersökningen innebär emellertid inte att de kan gå fria från kritik för sitt handlande.

En tingsrätts åtgärd att i ett konkursbeslut och en kungörelse om konkursbeslutet utelämna en persons namn då det av ett personbevis framgick att denne hade s.k. skyddade personuppgifter

(Dnr 2818-2001)

Anmälan

I en anmälan till JO ställde Bengt G. Nilsson frågan om det är i enlighet med gällande rätt att en domstol i en kungörelse av ett konkursbeslut anger endast gäldenärens personnummer. Till anmälan hade fogats en kungörelse införd i tidningen Smålänningen den 20 juli 2001, enligt vilken en gäldenär med ett visst angivet personnummer hade försatts i konkurs vid Ljungby tingsrätt den 18 juli 2001.

Utredning

Från tingsrätten infordrades och granskades dagboksbladet och handlingar i ärendet varvid framgick bl.a. följande.

Den 3 juli 2001 gav staten, genom kronofogdemyndigheten i Kalmar, Halmstadskontoret, in en konkursansökan mot en gäldenär som i ansökan angivits med beteckningen ”skyddade personuppgifter” följt av ett visst personnummer. Till ansökan var fogade ett centralregisterutdrag från utsökningsregistret, ett personbevis samt en utredningsrapport om tillgångsundersökning. I registerutdraget samt i utredningsrapporten benämndes gäldenären med uttrycket ”skyddade personuppgifter” samt personnummer. Av personbeviset, som hade utfärdats av Skattemyndigheten i Växjö, Skattekontoret i Ljungby, och som gavs in i slutet kuvert, framgick gäldenärens fullständiga personuppgifter.

Tingsrätten utfärdade ett föreläggande med kallelse till förhandling till ”skyddade personuppgifter” följt av personnumret. Ett delgivningskvitto med gäldenärens underskrift och namnförtydligande samt en anteckning ”skydd. personuppg.” som gjorts av gäldenären kom in till tingsrätten den 10 juli 2001. Delgivningskvittot förvarades tillsammans med personbeviset i ett särskilt kuvert. Tingsrätten höll därefter förhandling den 13 juli 2001, då gäldenären medgav konkursyrkandet. I protokollet, som innehöll beslutet om konkurs meddelat den 18 juli 2001, angavs gäldenärens identitet endast med personnummer. Kungörelse med anledning av konkursbeslutet infördes i Post- och Inrikes Tidningar, Smålänningen och Norra Skåne.

Ärendet remitterades till tingsrätten som anmodades att lämna upplysningar om vilka rättsliga överväganden som hade föregått åtgärden att utelämna gäldenärens namn i protokollet från konkursförhandlingen och i beslutet om konkurs samt anledningen till att kungörelsen om konkursbeslutet avfattats på sätt som skett.

Tingsrätten (lagmannen Johan Mannergren) kom in med ett remissvar. I detta lämnades följande uppgifter om handläggningen av ärendet.

Ärendet hade handlagts av Johan Mannergren. Till konkursansökan hade i ett slutet kuvert fogats ett personbevis för gäldenären utfärdat av Skattekontoret i Ljungby. På personbeviset fanns en stämpel med texten ”Skyddade personuppgifter Särskild prövning enligt 7 kap § sekretesslagen”. Tingsrätten gjorde samma dag en förfrågan på personnumret i det centrala statliga person- och adressregistret SPAR och fick då uppgiften att personuppgiften var sekretessbelagd. Någon kontakt med skattemyndigheten togs inte. Vid konkursförhandlingen nämndes inte gäldenärens namn utan gäldenären förklarade att det var han som hade det i ärendet angivna personnumret. I kungörelsen av konkursbeslutet lämnades upplysning om att edgångssammanträde var utsatt att äga rum vid en viss tidpunkt samt namnet på konkursförvaltaren. I bouppteckningen som kom in till tingsrätten den 27 juli 2001 kallades gäldenären ”Nomen Nescio, med skyddade personuppgifter”. Inte heller vid edgångssammanträdet nämndes gäldenärens namn. I samband med att målet gicks igenom inför remissvaret till JO noterades att gäldenärens namn fanns i ett saldobesked som fogats till konkursbouppteckningen. Gäldenärens namn fördes då in i målregistret.

Johan Mannergren uppgav vidare i remissvaret bl.a. följande.

Avslutande synpunkter

När jag nu haft tid att överväga saken ytterligare har jag funnit att jag nog inte hanterade ärendet på rätt sätt. Slutsatsen måste bli att tingsrätten inte gärna kan underlåta att ta med gäldenärens namn i ett konkursbeslut och i en kungörelse om konkursbeslutet. Är en person utsatt för ett allvarligt hot som riktar sig mot honom själv eller hans närstående och det kan befaras att en publicering av ett konkursbeslut skulle kunna leda till allvarliga konsekvenser för honom får man utgå från att personen ifråga har sett till att ansöka om att få fingerade personuppgifter.

Vidare var omständigheterna nog sådana att jag inledningsvis borde tagit kontakt med skattemyndigheten för att efterhöra anledningen till spärrmarkeringen. Å andra sidan hade detta säkert inte medfört någon ändrad bedömning från min sida eftersom spärrmarkeringen förutsatte att skattemyndigheten hade funnit utrett att det fanns ett konkret hot mot gäldenären som medförde att hans namn och adress skulle spärrmarkeras.

Att jag inte redovisade skälen för beslutet att utelämna gäldenärens namn och adress i beslutet och i kungörelsen tycker jag inte har någon betydelse. Någon begäran att få ta del av uppgifterna har inte framställts.

Att en part på ett delgivningskvitto anger sitt namn och/eller sin adress med tillägget att uppgiften skyddas av sekretess bör som nämnts inte leda till att sekretesskyddet hävs.

I ett beslut den 26 juni 2003 anförde *chefsJO Eklundh* följande.

Rättslig reglering

Av 7 kap. 15 § första stycket sekretesslagen (1980:100) (SekrL) framgår att sekretess gäller i verksamhet som avser folkbokföring eller annan liknande registrering av befolkningen och, i den utsträckning som regeringen föreskriver det, i annan verksamhet som avser registrering av betydande del av befolkningen, för uppgift om enskilds personliga förhållanden, om det av sär-

skild anledning kan antas att den enskilde eller någon honom närstående lider men om uppgiften röjs.

Bestämmelsen innebär att det normalt inte gäller någon sekretess för personuppgifter i de register som åsyftas. För att en sådan uppgift skall få hemlighållas krävs att det finns någon särskild anledning till detta. Om det kan antas att utlämnande av uppgifter rörande en viss person innebär men för personen, exempelvis risk för förföljelse, kan skattemyndigheten i folkbokföringsregistret lägga in en markering för särskild sekretessprövning, s.k. sekretessmarkering (spärrmarkering). Sekretessmarkeringen innebär att särskild försiktighet bör iakttas när man bedömer om uppgifter om personen i fråga bör lämnas ut. Sekretessmarkering motsvarar det som gäller för den hemligstämpel som enligt 15 kap. 3 § SekrL kan åsättas en allmän handling (prop. 1997/98:9 s 33 f.).

Om en person riskerar att bli utsatt för särskilt allvarlig brottslighet kan han eller hon under vissa förutsättningar enligt lagen (1991:483) om fingerade personuppgifter få använda andra personuppgifter om sig själv än de verkliga, s.k. fingerade personuppgifter. Regler om sekretess för sådana uppgifter finns i 7 kap. 15 § andra stycket SekrL.

Sekretess enligt 7 kap. 15 § andra stycket SekrL fortsätter att gälla för uppgiften även om den lämnats till någon annan myndighet. Sekretess enligt paragrafens första stycke gäller däremot utanför det område som anges i paragrafen endast i den begränsade omfattning som följer av sekretesslagens bestämmelser om överföring av sekretess. För uppgifter som lämnas till domstol kan sekretess överföras enligt 12 kap. 1 § SekrL. Om en domstol i sin rättskipande eller rättsvårdande verksamhet från en domstol eller annan myndighet erhåller en uppgift som är sekretessbelagd där, gäller enligt denna bestämmelse sekretessen också hos domstolen (s.k. sekundär sekretess). Sådan överföring av sekretess äger emellertid inte rum, om en sekretessbestämmelse som avser att skydda samma intresse ändå är tillämplig på uppgiften hos den mottagande domstolen.

Liknande generella regler om överföring av sekretess finns i fråga om den tillsynsverksamhet som bedrivs av Riksdagens ombudsmän och Justitiekanslern samt beträffande Justitiekanslerns verksamhet för att bevaka statens rätt eller tillhandagå regeringen med råd och utredningar i juridiska angelägenheter (11 kap. 4 § SekrL). I övrigt innehåller sekretesslagen inte några bestämmelser som möjliggör överföring av sekretess för uppgifter av det slag som avses i 7 kap. 15 § första stycket SekrL.

Enligt 16 kap. 2 § konkurslagen (1987:672) gäller rättegångsbalkens regler om tvistemål i tillämpliga delar i konkursärenden. Bestämmelser om avfattningen av domar och slutliga beslut i tvistemål finns i 17 kap. 7 och 12 §§ rättegångsbalken. Av dessa framgår bl.a. att sådana avgöranden skall innehålla uppgift om parterna.

I 2 kap. 24 § andra stycket konkurslagen föreskrivs att konkursbeslut genast skall kungöras. Enligt 10 § konkursförordningen (1987:916) skall kungörelse av konkursbeslut innehålla uppgift bl.a. om gäldenärens namn och postadress, samt i förekommande fall och om uppgiften framgår av handlingarna, gäldenärens person- eller organisationsnummer.

Bedömning

Av utredningen framgår att tingsrätten fick personuppgifterna om gäldenären från kronofogdemyndigheten genom att denna överlämnade ett av skattemyndigheten utfärdat personbevis i vilket angavs att personuppgifterna var skyddade. Man kan härav dra den slutsatsen att det fanns en s.k. spärrmarkering avseende dessa uppgifter. En sådan markering innebär, som tidigare nämnts, att särskild försiktighet bör iakttas vid bedömningen av om uppgifter om personen i fråga bör lämnas ut, eftersom dessa kan vara omfattade av sekretess enligt 7 kap. 15 § första stycket SekrL.

Av redogörelsen för den rättsliga regleringen framgår emellertid att denna bestämmelse är så avfattad att sekretessen gäller endast i sådan verksamhet för förande av register som anges där och att sekretessen endast i mycket begränsad omfattning följer med uppgifterna om de lämnas till någon annan myndighet. Ett sådant fall är att uppgifterna lämnas från den registerförande verksamheten till en domstol. Uppgifterna förblir vidare omfattade av sekretess om de lämnas till Riksdagens ombudsmän eller Justitiekanslern i sådan verksamhet som avses i 11 kap. 4 § SekrL.

I övrigt saknas regler som möjliggör överförande av sekretess enligt 7 kap. 15 § första stycket SekrL. Härav följer att gäldenärens personuppgifter inte omfattades av sekundär sekretess hos kronofogdemyndigheten. Inte heller gällde någon primär sekretess enligt 9 kap. 19 § SekrL i kronofogdemyndighetens verksamhet för uppgifterna. När kronofogdemyndigheten överlämnade gäldenärens personuppgifter till tingsrätten, omfattades dessa således inte av någon sekretess som kunde överföras till domstolen på grund av reglerna i 12 kap. 1 § SekrL. Att uppgifterna överlämnades genom att kronofogdemyndigheten vidarebefordrade ett av skattemyndigheten utfärdat personbevis saknar betydelse för denna bedömning.

Det kan vidare konstateras att uppgifterna inte heller omfattades av någon sekretssbestämmelse som var direkt tillämplig hos tingsrätten.

Sedan gäldenären hade fått del av ett föreläggande i ärendet, skickade han in ett delgivningskvitto som han hade undertecknat med sitt namn och försett med namnförtydligande och uppgift om sitt telefonnummer. Tingsrätten har i sitt remissvar anfört att det är tveksamt om delgivningskvittot skall betraktas som en handling som har getts in i målet och har – utifrån sin bedömning att personuppgifterna omfattades av överförd sekretess – hävdat att sekretesskyddet för gäldenärens namn bestod även sedan delgivningskvittot gavs in.

Delgivningskvittot är visserligen endast ett mottagningsbevis som skickas på begäran av tingsrätten, men detta innebär inte att kvittot inte skulle vara en handling som är ingiven till rätten. Det finns inte någon särskild reglering gällande delgivningsbevis utöver bestämmelser som anger att sådana bevis inte alltid behöver arkiveras (se 8 och 37 §§ förordningen [1996:271] om mål och ärenden i domstol). Någon överföring av sekretess kan självfallet inte förekomma när en part själv ger in uppgifter till en myndighet, även om dessa skulle omfattas av sekretess när de finns hos någon myndighet. Den omständigheten att gäldenären lämnade uppgifter om sig själv i delgivningsbeviset

saknar emellertid självständig betydelse i detta fall, eftersom det enligt vad som sagts i det föregående aldrig gällt någon sekretess för dessa uppgifter hos tingsrätten.

Något rättsligt stöd för att i strid med gällande bestämmelser utelämna uppgiften om gäldenärens namn i konkursbeslutet och kungörelsen har således inte förelegat. Jag vill såvitt gäller kungörelsen erinra om att denna syftar till att göra det möjligt för borgenärerna att bevaka sina intressen genom att informera dem om att en viss gäldenär har försatts i konkurs. Vidare har till tidpunkten för kungörelsen knutits den rättsverkan att rättshandlingar som företagits med gäldenären senast dagen efter den då kungörelsen varit införd i Post- och Inrikes Tidningar kan göras gällande av en godtroende kontrahent (3 kap. 2 § konkurslagen). Det ligger i sakens natur att en kungörelse som inte innehåller någon uppgift om gäldenärens namn inte kan fylla den av lagstiftaren åsyftade funktionen.

Av det sagda framgår att tingsrättens hantering av gäldenärens personuppgifter i flera avseenden har varit behäftad med brister, något som tingsrätten också har insett.

Ärendet avslutas med den kritik som ligger i det sagda.

Ett åtal mot en domare för tjänstefel, bestående i att han dömt en person för ett preskriberat brott, har ogillats med hänvisning till att hans oaktsamhet inte varit så klandervärd att den skall föranleda straffansvar

(Dnr 3312-2001)

Bakgrund

Vid granskning av handlingarna i ett klagoärende framkom att Göteborgs tingsrätt i ett brottmål dömt en person för ett brott trots att brottet vid tidpunkten för tingsrättens dom var preskriberat. Ordförande vid huvudförhandlingen var rådmannen Bo Dufwa.

ChefsJO Eklundh beslutade den 14 september 2001 att ta upp förhållandena till utredning i ett särskilt ärende.

Vissa handlingar infordrades och granskades. På grund av vad som kommit fram fann chefsJO Eklundh anledning anta att tjänstefel enligt 20 kap. 1 § brottsbalken hade begåtts och inledde därför den 9 oktober 2001 förundersökning rörande sådant brott.

Åtalet

Efter avslutad förundersökning beslutade chefsJO Eklundh att väcka åtal mot Bo Dufwa för tjänstefel enligt 20 kap. 1 § brottsbalken enligt följande gärningsbeskrivning.

Rådmannen Bo Dufwa var ordförande under huvudförhandlingen den 23 januari 2001 i brottmålet – – – vid Göteborgs tingsrätt. Åklagaren yrkade ansvar för misshandel som påstods ha ägt rum den 26 juni 1998. Den tilltalade hade fått del av stämningen den 20 oktober 2000. Genom en dom den

2 februari 2001 dömdes den tilltalade för misshandel som betraktades som ringa till dagsböter.

På grund av att misshandeln bedömdes som ringa var brottet preskriberat när domen meddelades. Genom att trots preskription döma den tilltalade för brottet har Bo Dufwa vid myndighetsutövning av oaktsamhet åsidosatt vad som gäller för uppgiften.

Hovrättens dom

I en dom den 18 september 2002 ogillade Hovrätten för Västra Sverige åtalet.

I hovrätten vitsordade Bo Dufwa de faktiska omständigheterna. Som grund för sitt bestridande av straffansvar anförde han dels att den oaktsamhet han visat inte nådde upp till straffbar nivå, dels att gärningen med hänsyn till samtliga omständigheter var att anse som ringa.

Under rubriken domskäl anförde hovrätten bl.a. följande.

Bo Dufwa har hörts och i huvudsak berättat följande. Han är ordinarie domare sedan 1985 och tjänstgjorde vid den aktuella tiden på avdelning 9 i Göteborgs tingsrätt. Avdelningen var specialavdelning för narkotikabrott, vilket innebar att arbetsbelastningen var stor. Det förekom regelbundet mål med många tilltalade, vilka ofta var frihetsberövade. Tempot var alltid högt och arbetssituationen för avdelningens personal var ganska dålig. Några dagar före den huvudförhandling som åtalet avser hade han återkommit från en sjukskrivning. Han har vid tidigare sjukskrivningar gått i tjänst innan han varit helt återställd och utesluter inte att det förhöll sig på samma sätt denna gång. Han minns inte särskilt mycket mer av huvudförhandlingen än att stämningen var upprörd och att förhandlingen drog ut på tiden. En eller möjligen två andra huvudförhandlingar blev därför fördröjda och man hamnade i tidsnöd. Överläggningen hölls förmodligen senare under dagen. Av rent förbiseende noterade han då inte att misshandeln var preskriberad om den bedömdes som ringa.

Hovrätten gör följande bedömning.

Av Högsta domstolens praxis i mål om tjänstefel framgår att det generellt ställs höga krav på handläggningen inom rättsväsendet. Särskilt höga krav ställs på domstolar. Av praxis framgår emellertid också att förbiseenden som sker under pressade arbetsförhållanden och som inte medfört nämnvärd skada eller påtaglig risk för sådan skada kan leda till att ett tjänstefel bedöms som ringa (se Högsta domstolens uttalanden i NJA 1996 s. 307 och 1997 s. 186).

Högsta domstolen har nyligen i två domar, meddelade den 13 juni 2002 och den 14 juni 2002, prövat frågor om ansvar för tjänstefel. I den förstnämnda domen prövades ett tjänstefel bestående i att en domare i tre fall uppsåtligen underlåtit att expediera domar i rätt tid. Högsta domstolen uttalade att den åtalade domaren i en pressad arbetssituation gjort en felbedömning i fråga om hur en uppkommen situation skulle lösas. Högsta domstolen, som antecknade att det inte påstått att domarens handlande orsakat parterna någon skada men att de vållats olägenheter, fann vid en samlad bedömning att det som lades domaren till last fick anses som en ringa gärning. I den andra domen prövades ett tjänstefel bestående i underlåtenhet att häva ett häktningsbeslut när åtalet kom att avse andra gärningar än de som den tilltalade tidigare häktats för. Högsta domstolen, som konstaterade att den uppkomna situationen måste betraktas som mycket ovanlig, fann att den åtalade domarens underlåtenhet inte innefattade en sådan klandervärd oaktsamhet som skall föranleda straffansvar för tjänstefel.

Sammanfattningsvis synes rättspraxis, så som hovrätten uppfattar den, nu ge utrymme för ett något mindre strängt och något mera nyanserat synsätt på fel i tjänsteutövningen.

Genom att meddela en fällande dom i stället för att rätteligen ogilla åtalet på grund av preskription har Bo Dufwa av oaktsamhet åsidosatt vad som gällt för honom som domare. Hovrätten anser inte att det har förelegat sådana speciella omständigheter som gör oaktsamheten så obetydlig att den inte skulle vara straffbar i sig. Frågan i målet är i stället om gärningen vid en samlad bedömning av omständigheterna är att betrakta som ringa. Hovrätten utgår vid denna bedömning från att det gäller ett rent förbiseende.

Det framgår att åklagaren under huvudförhandlingen i det aktuella målet ändrade gärningsbeskrivningen på så sätt att den påstådda våldsanvändningen inte längre framstod som så allvarlig som tidigare. Tingsrätten under Bo Dufwas ledning valde att bedöma brottet som ringa med dagsböter som tillräcklig påföljd. Den korta preskriptionstid som då kom att gälla hade tidigare inte varit direkt aktuell, något som också visat sig genom att varken åklagaren eller försvararen upptäckte det fel som begåtts förrän saken uppdagades under handläggningen i hovrätten.

Det saknas anledning att ifrågasätta Bo Dufwas uppgifter om att han länge haft en totalt sett pressad arbetssituation som dessutom denna dag hade blivit än mer stressig genom oförutsedda förseningar m.m. Även om de straffrättsliga preskriptionsreglerna utgör en del av de grundläggande förutsättningar som en domare skall beakta i sin tjänsteutövning bör det dock i vissa undantagssituationer kunna få förekomma förbiseenden utan att straffansvar för tjänstefel aktualiseras. Det förhållandet att viss tid förflöt från tingsrättens överläggning till dess dom meddelades inverkar inte i någon avgörande mån på bedömningen.

Det har inte påståtts att Bo Dufwas handlande förorsakat den dömde någon skada eller nämnvärd olägenhet. Genom att bötesdomen överklagades till hovrätten, där den sedermera ändrades, har det inte heller förelegat någon påtaglig risk för skada.

Mot bakgrund av det ovan sagda finner hovrätten att Bo Dufwas gärning är ringa och inte bör föranleda straffansvar. Åtalet skall alltså ogillas.

Från domen var en hovrättslagman skiljaktig beträffande utgången i målet och ansåg att domskälen fr.o.m. det stycke som inleds med orden ”Sammanfattningsvis synes ...” skulle ha följande lydelse.

Genom att meddela en fällande dom i stället för att rätteligen ogilla åtalet på grund av preskription har Bo Dufwa av oaktsamhet åsidosatt vad som gällt för honom som domare. Klart är att det är fråga är om ett förbiseende. Emellertid har hans oaktsamhet gällt tillämpningen av en för straffrättskipningen grundläggande regel i en situation som inte är ovanlig för domare i brottmål. Efter det att huvudförhandlingen och överläggningen avslutades hade han en vecka på sig för att avfatta domen och kontrollera att den i alla hänseenden blev riktig. Den omständigheten att varken försvararen eller åklagaren upptäckte felaktigheten i domen visar att påtaglig risk för skada för den tilltalade har förelegat. Med hänsyn till vad som nu har anförts kan gärningen inte anses som ringa. Inte heller det som Bo Dufwa har anfört om sin arbetssituation och förhållandena i övrigt i samband med huvudförhandlingen kan föranleda en sådan bedömning.

Bo Dufwa skall dömas för tjänstefel till trettio dagsböter.

Överklagandet

ChefsJO Eklundh överklagade domen och yrkade att Bo Dufwa skulle fällas till ansvar för tjänstefel i enlighet med åtalet.

I överklagandet anförde chefsJO Eklundh bl.a. följande.

Som hovrätten funnit har Bo Dufwa vid myndighetsutövning av oaktsamhet åsidosatt vad som gällt för hans uppgift som domare genom att meddela en fällande brottmålsdom i stället för att rätteligen ogilla åtalet på grund av preskription. Jag delar hovrättens uppfattning att hans oaktsamhet inte har varit så obetydlig att gärningen inte varit straffbar i sig. I motsats till hovrätten anser jag emellertid att omständigheterna inte varit sådana att gärningen är att anse som ringa.

Hovrättens prövning av frågan om gärningen skall bedömas som ringa har enligt vad som sägs i domen sin utgångspunkt i hovrättens uppfattning att rättspraxis, som denna kommer till uttryck i två avgöranden av Högsta domstolen meddelade i juni 2002, nu ger utrymme för ett något mindre strängt och något mera nyanserat sätt att se på fel i tjänsteutövningen än tidigare. Jag kan inte dela hovrättens uppfattning i detta hänseende. Det är enligt min mening angeläget att den oklarhet i fråga om rättsläget som föranleds av hovrättens uttalande undanröjs genom att frågan om Bo Dufwas gärning skall bedömas som ringa eller ej prövas av Högsta domstolen.

Till grund för sitt ställningstagande att gärningen är att bedöma som ringa har hovrätten, utöver vad som har angetts i det föregående, anfört vissa omständigheter hänförliga till det särskilda fallet. Hovrätten nämner inledningsvis att åklagaren under huvudförhandlingen ändrade gärningsbeskrivningen på sådant sätt att den påstådda våldsanvändningen inte längre framstod som så allvarlig som tidigare samt att preskriptionsfrågan inte varit ”direkt aktuell” under förhandlingen. Hovrätten fäster vidare vikt vid att parterna inte uppmärksammade att gärningen var preskriberad, och den uppehåller sig härutöver vid Bo Dufwas arbetssituation, som beskrivs som ”totalt sett pressad”. Hovrätten ger slutligen uttryck för uppfattningen att gärningen inte medfört någon skada eller nämnvärd olägenhet och att det inte heller förelegat någon påtaglig risk för skada. Jag vill i dessa avseenden anföra följande.

Såvitt framgår av protokollet från huvudförhandlingen innebar åklagarens justering av gärningsbeskrivningen inte att han ansåg att gärningen i rättsligt hänseende skulle bedömas på något annat sätt än enligt åtalet i dess ursprungliga avfattning. När tingsrätten sedan bedömde gärningen som ringa och således avvek från vad åklagaren hade gjort gällande, hade den särskild anledning att på eget initiativ uppmärksamma preskriptionsbestämmelserna. Det är enligt min mening en självklarhet att ansvaret för att dessa bestämmelser beaktas vilar på rätten. Det ankommer alltid på rätten att göra den straffrättsliga prövningen av den gärning som den har funnit den tilltalade skyldig till, och denna prövning omfattar också frågan om eventuell preskription. Parterna har inte någon kontrollfunktion i detta hänseende utan skall i stället kunna förlita sig på att domstolens dom är korrekt i vad avser tillämpningen av bestämmelser av det aktuella slaget. En domare kan således aldrig urskulda sig för en underlåtenhet att beakta att preskription har inträtt genom att hänvisa till att parterna hade bort eller kunnat upptäcka felet. Som framhålls i den skiljaktiga meningen har det här varit fråga om att tillämpa en för straffrättskipningen grundläggande regel i en situation som inte är ovanlig för en domare i brottmål.

Beträffande sin arbetssituation uppgav Bo Dufwa vid huvudförhandlingen i hovrätten att denna allmänt sett var pressad på hans avdelning. Det har däremot inte framkommit eller ens påståtts att det förelåg några särskilda omständigheter som ger stöd för att hans arbetsbelastning vid den aktuella tidpunkten var så extrem att gärningen av detta skäl skulle kunna bedömas som ringa (jfr NJA 1997 s. 186). Det bör vidare framhållas att den försening som omnämns i hovrättens dom endast avser det förhållandet att förhandlingen i målet kom att pågå cirka en timme längre än vad man hade planerat för och att de mål som var utsatta därefter av detta skäl kom att ropas på något senare än vad som angetts i kallelserna. Sådana smärre förseningar är vanliga och torde ingalunda stressa en rutinerad domare. Härtill kommer att Bo Dufwa

hade en vecka på sig att avfatta och kontrollera domen. Vad som framkommit om Bo Dufwas arbetssituation vid tillfället kan således enligt min mening inte, vare sig ensamt eller i förening med andra omständigheter, läggas till grund för en bedömning att gärningen är ringa.

Frågorna om skada, olägenhet och risk för skada berördes under huvudförhandlingen i hovrätten av såväl åklagaren som försvararen. Som framgår av förarbetena till straffbestämmelsen om tjänstefel är det inte avgörande för straffansvar att en skadlig effekt konkret kan påvisas i det enskilda fallet. Tillfälliga omständigheter som gärningsmannen inte kan råda över kan vara avgörande för om förfång uppkommer eller inte. Det sägs vidare att en viktig faktor vid bedömningen av om en gärning skall anses som ringa är i vad mån någon drabbats av skada eller om det förelegat någon mera påtaglig risk för skada eller olägenhet av annat slag (prop. l988/89:113 s. 16 och 17).

Enligt min mening måste det alltid betraktas som en betydande olägenhet för den enskilde att dömas för ett brott när de lagliga förutsättningarna för fällande dom saknas. Man måste härutöver beakta risken för att en sådan oriktig dom kommer att medföra skada för den dömde bestående i att denne faktiskt kommer att drabbas av den påföljd som har dömts ut. Det kan exempelvis inträffa att han aldrig upptäcker det begångna felet och därför avstår från att överklaga domen. Man kan inte heller utan vidare utgå från att felet efter överklagande kommer att upptäckas av högre instans.

I det här aktuella fallet var omständigheterna sådana att det får anses ha förelegat en påtaglig risk för skada. Som framhålls i hovrättens dom hade det av tingsrätten begångna felet inte uppmärksammats av någon av parterna. Den dömdes överklagande innebar i stället att han i hovrätten yrkade att åtalet skulle ogillas av det skälet att han var oskyldig till den gärning som han hade dömts för. Av hovrättens dagboksanteckningar i det överklagade målet framgår vidare att hovrätten först övervägde att inte meddela prövningstillstånd men att den därefter ändrade sig och beviljade prövningstillstånd och sedan satte ut målet till huvudförhandling. Av sistnämnda förhållande kan man dra den slutsatsen att inte heller hovrätten vid den tidpunkt när prövningstillstånd beviljades hade uppmärksammat att gärningen var preskriberad.

Jag anser av nu angivna skäl att den gärning som Bo Dufwa har gjort sig skyldig till genom att döma till ansvar för ett preskriberat brott inte kan anses som ringa och att han således skall fällas till ansvar för tjänstefel.

Bo Dufwa bestred ändring.

Högsta domstolens dom

I en dom den 19 juni 2003 fastställde Högsta domstolen hovrättens domslut.

I domskälen anförde Högsta domstolen bl.a. följande.

Genom att den 2 februari 2001 döma S.K. för misshandel trots att brottet var preskriberat har Bo Dufwa vid myndighetsutövning åsidosatt vad som gällde för den uppgift han hade. Det har rört sig om ett förbiseende från Bo Dufwas sida.

Frågan är om förbiseendet skall anses innebära straffbar oaktsamhet.

Såsom stämningsansökan mot S.K. var utformad kan det före huvudförhandlingen inte ha framstått som aktuellt att bedöma misshandelsbrottet som ringa med den kortare tvååriga preskriptionstiden som följd. Under huvudförhandlingen justerade emellertid åklagaren åtalet så att gärningen framstod som lindrigare, varefter tingsrätten vid överläggning samma dag kom fram till att åtalet endast delvis var styrkt, att den misshandel som S.K. skulle dömas för skulle anses som ringa brott och att påföljden kunde stanna vid lägsta möjliga dagsbotsantal. Bo Dufwa har erinrat sig att det var oroligt un-

der huvudförhandlingen som också drog ut på tiden så att efterföljande förhandlingar blev försenade. På grund av det anförda måste det anses att misstaget beträffande preskriptionen skedde under tämligen speciella omständigheter.

Det har framkommit att Bo Dufwa vid tillfället tjänstgjorde vid en brottmålsavdelning, specialiserad på narkotikamål, där det regelmässigt var hård arbetsbelastning med stora mål rörande frihetsberövade personer. Bo Dufwa hade varit sjuk under veckan före den aktuella huvudförhandlingen. Det förhållandet att Bo Dufwa under tiden efter det att bötesdomen hade beslutats och fram till att den meddelades inte tänkte på att kontrollera preskriptionen får ses mot den nu angivna bakgrunden.

Det måste ställas höga krav på domare när det gäller noggrannhet och omsorg. Även med denna utgångspunkt kan det emellertid vid en helhetsbedömning inte anses att Bo Dufwas oaktsamhet varit så klandervärd att den skall föranleda straffansvar för tjänstefel. Åtalet mot honom skall därför ogillas.

Från domen var ett justitieråd skiljaktig beträffande motiveringen och anförde.

Genom att den 2 februari 2001 döma S.K. för misshandel trots att brottet var preskriberat har Bo Dufwa vid myndighetsutövning åsidosatt vad som gällde för den uppgift han hade. Det har rört sig om ett förbiseende från Bo Dufwas sida.

Frågan är om förbiseendet skall anses innebära straffbar oaktsamhet och, i andra hand, om gärningen kan anses som ringa.

Av rättssäkerhetsskäl måste särskilt stora krav ställas på domare när det gäller noggrannhet och omsorg. Att förbise en straffrättslig preskriptionsbestämmelse, som är en för straffrättsskipningen grundläggande regel får, även med beaktande av att åklagaren justerat åtalet, anses innebära en straffbar oaktsamhet.

Frågan är då om gärningen vid en samlad bedömning är att anse som ringa.

Det har framkommit att Bo Dufwa vid tillfället tjänstgjorde vid en brottmålsavdelning, specialiserad på narkotikamål, där det regelmässigt var hård arbetsbelastning med stora mål rörande fribetsberövade personer. Bo Dufwa hade varit sjuk under veckan före den aktuella huvudförhandlingen. Bo Dufwa har erinrat sig att det var oroligt under huvudförhandlingen som också drog ut på tiden och försinkade efterföljande förhandlingar.

Det var i och för sig en olägenhet för S.K. att felaktigt bli dömd vid tingsrätten, men någon skada har inte uppkommit på grund av att felet rättats till i hovrätten. Kravet att det skall föreligga speciella omständigheter för att anse gärningen vara ringa gör sig inte gällande i samma utsträckning när det är fråga om en bötesdom som när det är fråga om frihetsberövande. Med hänsyn härtill och med beaktande av Bo Dufwas situation i samband med handläggningen av det aktuella målet får den gärning som Bo Dufwa gjort sig skyldig till anses som ringa.

Åtalet mot Bo Dufwa för tjänstefel skall därför ogillas.

Iakttagelser vid en inspektion avseende handläggningen av ärenden om hemlig teleavlyssning m.m.

(Dnr 1340-2003)

Den 2 och 3 april 2003 genomförde chefsJO Eklundh en inspektion vid Stockholms tingsrätt. Inspektionen avsåg handläggningen av ärenden om hemlig teleavlyssning m.m. enligt lagen (1952:98) med särskilda bestämmel-

ser om tvångsmedel i vissa brottmål samt handläggningen av de hemliga tvångsmedlen enligt 27 kap. rättegångsbalken (RB).

Följande iakttagelser gjordes beträffande handläggningen av ärenden enligt 1952 års lag.

Vissa akter var mycket omfattande. Skälet härtill var att de innehöll ett stort antal beslut som hade fattats under en period av flera år och som avsåg många personer. I dessa akter fanns såväl initialbeslut som förlängningsbeslut samt handlingar som utvisade att något nytt beslut inte påkallades i fråga om en viss person. Handlingarna i akterna var ordnade kronologiskt och inte efter misstänkt person. Det upplystes vidare att man lade upp ett nytt ärende, när akten blev alltför omfångsrik.

I akterna fanns inte någon dokumentation av de föredragningar som hade ägt rum. Detta innebar bl.a. att det inte gick att utläsa vilka personer som hade varit närvarande och inte heller i vad mån det vid föredragningarna lämnats uppgifter utöver vad som framgick av de promemorior som hade getts in av åklagaren.

I vissa ärenden där brottsmisstanken hade angetts som olovlig kårverksamhet var de uppgifter som lämnats i promemoriorna inte tillräckliga för att man skulle kunna utläsa hur de objektiva rekvisiten i straffregeln var täckta av föreliggande faktiska förhållanden (jfr Säkerhetstjänstkommissionens betänkande [SOU 2002:87] s. 376).

Med anledning av dessa iakttagelser anförde *chefsJO Eklundh* följande.

JO:s granskning är av rättslig art och avser främst tillämpningen av gällande författningsregler. Domstolarnas självständighet i förhållande till andra myndigheter följer av 11 kap. 2 § regeringsformen, där det föreskrivs att ingen myndighet, ej 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. Det är således i princip inte en uppgift för JO att överpröva de rättsliga bedömningar och den bevisvärdering som i ett visst fall har gjorts av en domstol eller att ge anvisningar i sådana frågor. Min granskning vid inspektionen har i enlighet härmed i huvudsak inriktats på tingsrättens formella handläggning av tvångsmedelsfrågorna.

Tingsrättens aktbildning har i vissa ärenden inneburit att handlingar avseende flera personer har blandats med varandra på sådant sätt att det inte är möjligt att med en rimlig arbetsinsats följa domstolens handläggning avseende en viss person. Det har vidare upplysts att ett nytt ärende läggs upp när en akt i ett pågående ärende blir för omfångsrik. En och samma person kan således förekomma i flera ärenden. Detta försvårar ytterligare möjligheterna att i efterhand överblicka det sätt på vilket ett tvångsmedel har använts beträffande en enskild individ. Som jag framhöll redan vid en inspektion av tingsrätten år 1989 bör utgångspunkten vara att misstanke beträffande en och samma person avseende samma brottsliga handlande skall handläggas som ett ärende. Flera personer bör föras samman i ett ärende endast om det finns ett naturligt samband mellan dem, t.ex. att de är misstänkta för delaktighet i samma konkreta brottslighet. Aktbildningen skall styras av domstolens behov

och göras på sådant sätt att den främjar överblickbarhet och en rationell handläggning av ärendena. Det är vidare angeläget att en tillsynsmyndighet kan genomföra sin efterhandsgranskning utan onödiga svårigheter. Möjligheterna att överblicka ett ärende förbättras i hög grad om det redan av aktomslaget eller diariet framgår vilka personer som förekommer i ärendet.

En konsekvens av den aktbildning som tillämpas är att det i ett ärende som formellt är öppet kan finnas åtskilliga handlingar som hänför sig till en tvångsmedelsanvändning som inte längre pågår. När det inte längre begärs förlängning av tvångsmedlet beträffande en viss person fattas det inte något beslut om att avsluta ärendet i den delen och handlingarna rörande denne blir liggande kvar i akten i stället för att arkiveras. Jag vill med anledning av detta erinra om att ett beslut om tillstånd till exempelvis hemlig teleavlyssning är ett beslut under rättegång. När ett tillstånd har gått ut och det inte är aktuellt att fatta ett nytt beslut mot samma person, bör ärendet i den delen avskrivas efter en kortare tid. Detta förutsätter en viss bevakning av pågående ärenden. Det kan därför vara lämpligt att tingsrätten i samråd med åklagarmyndigheten utarbetar en rutin för underrättelse till rätten om att någon begäran om förlängning i ett visst fall inte kommer att göras.

Det har upplysts att beslut om användningen av tvångsmedel alltid fattas efter föredragning av åklagaren inför rätten. Det har således förevarit sammanträden i ärendena. Detta framgår emellertid varken av dagboksbladet eller av någon annan handling i akten. Av 6 kap. 3 § RB framgår att anteckningar skall föras vid sammanträden inför rätten. Bland annat skall tid och ställe för sammanträdet samt vilka som deltagit antecknas. En sådan anteckning kan lämpligen göras på dagboksbladet.

Det har vidare upplysts att det förekommer att ytterligare information av betydelse för rättens bedömning lämnas vid föredragningen men att sådan information inte dokumenteras. Jag vill understryka vikten av att de tillkommande uppgifterna antecknas i akten. Det är viktigt ur kontrollsynpunkt men också för det fall att det är en annan beslutsfattare som har att besluta i en fråga om förlängning av användningen av ett tvångsmedel.

Jag vill med anledning av mina iakttagelser beträffande vissa beslut grundade på misstanke om olovlig kårverksamhet framhålla att det självfallet inte får förekomma att det inte är möjligt att av handlingarna i ärendet utläsa grunderna för rättens bedömning av brottsmisstanken. Jag noterar emellertid att chefsrådmannen Runar Viksten har uppgett att tingsrätten är medveten om den kritik som Säkerhetstjänstkommissionen har framfört i detta hänseende och att tingsrätten beaktar kommissionens synpunkter vid sin prövning i ärendena.

Följande iakttagelser gjordes beträffande handläggningen av ärenden enligt 27 kap. rättegångsbalken.

Vid genomgången konstaterades att det inte vare sig av dagboksbladet eller av någon annan handling framgick att ett sammanträde hade förevarit och vilka som hade varit närvarande vid detta.

I de avslutade ärendena saknades vidare med ett undantag beslut om att ärendet hade avskrivits. I några ärenden iakttogs att det under pågående till-

ståndsperiod hade kommit in en framställning om avlyssning av en ny teleadress varvid det angavs att den misstänkte hade bytt telefonnummer. Det framgick härvid inte om avlyssningen av den tidigare teleadressen hade upphört eller ej.

Med anledning av dessa iakttagelser anförde *chefsJO Eklundh* följande.

Det skall av en anteckning på dagboksbladet eller på annat ställe i akten framgå att föredragning ägt rum och vilka som då var närvarande.

Ett beslut om tillstånd till exempelvis hemlig teleavlyssning är ett beslut under rättegång. När ett tillstånd har gått ut och det inte är aktuellt att fatta ett nytt beslut i samma ärende bör detta avskrivas efter en kortare tid. Det kan ske t.ex. genom en anteckning på dagboksbladet.

Om det inte längre finns skäl för ett beslut om hemlig teleavlyssning eller hemlig teleövervakning skall åklagaren eller rätten enligt 27 kap. 23 § RB omedelbart häva beslutet. Rätten bör därför, i de fall där det kommer in en framställning om avlyssning av en ny teleadress av det skälet att den misstänkte har bytt telefonnummer, alltid klarlägga hur det skall förfaras med det ursprungliga tillståndsbeslutet.

Åklagar- och polisväsendena

Fråga om den särskilda förutsättningen för en polisman att gripa en person, dvs. brådskande fall, var uppfylld samt dokumentationen av ingripandet

(Dnr 194-2001)

Anmälan

I en anmälan till JO framförde B.A. klagomål mot Polismyndigheten i Hallands län med anledning av att han den 15 juni 2000 greps som misstänkt för grovt hemfridsbrott. Han uppgav bl.a. följande. Sedan det dömts till äktenskapsskillnad mellan honom och hans hustru, kom de överens om att vårdnaden om parets tre barn skulle vara gemensam, att barnen skulle bo hos sin mor och att B.A. skulle ha rätt till umgänge med dem. B.A. hade hela tiden haft ett fungerande umgänge med sin son men inte kunnat bygga upp något umgänge med de två döttrarna. Någon dag innan han skulle hämta sonen för umgänge den 15 juni 2000 krävde han i enlighet med sin umgängesrätt att också döttrarna skulle följa med. Sedan han hämtat alla tre barnen hos sin före detta hustru anmälde denna honom för grovt hemfridsbrott, och han blev föremål för ett polisingripande som genomfördes med två polisbilar och fem uniformerade polismän. Han greps och sattes i arrest.

Utredning

Av polismyndighetens handlingar i ärendet K13832-00 framgick följande. M.A. gjorde den 15 juni 2000 per telefon en polisanmälan att hennes före detta make B.A. olovligen hade trängt in i hennes bostad och mot hennes vilja tagit med sig deras tre gemensamma barn. B.A. greps enligt ett arrestantblad av polismännen M. Sandin och A-C. Wiklund i sin bostad samma dag kl. 19.05 som misstänkt för grovt hemfridsbrott och grov egenmäktighet med barn. Enligt en anteckning på arrestantbladet fattades gripandebeslutet av poliskommissarien L. Berglund. Under transporten till polisstationen hölls förhör med B.A. enligt 24 kap. 8 § rättegångsbalken (RB) varvid han delgavs misstanke om de nyss nämnda brotten. B.A. förnekade brott. Sedan han förts in till polisstationen beslutade polisinspektören Alf Johansson kl. 20.00 att han skulle sättas i arrest. B.A. frigavs kl. 21.20 av kammaråklagaren Bo Ericsson. Den 11 december 2000 beslutade kammaråklagaren Bengt Truedsson att lägga ned förundersökningen med motiveringen ”fortsatt förundersökning förväntas inte leda till att brott kan styrkas”.

Av muntliga upplysningar inhämtade från polisassistenten Ann-Charlotte Wiklund framgick följande. När hon och Mikael Sandin kom till moderns bostad var modern mycket uppriven. Modern berättade att fadern inte var välkommen in i huset men att han trots det hade jagat runt i huset för att få fatt i barnen. Barnen ville inte följa med honom. Vakthavande befälet Leif Berglund beslutade att de skulle söka upp fadern i bostaden. De åkte till faderns hus. Ytterligare en patrull med tre personer kom till platsen men blev

kvar i bilen. Modern tillsammans med en väninna följde efter i egen bil. När de kom fram stod fadern och grillade i trädgården och barnen sprang omkring. Polismännen pratade med fadern som var lugn och sansad. Enligt ledningscentralen skulle fadern tas med till stationen och barnen återföras till modern. Fadern greps som misstänkt för grovt hemfridsbrott och grov egenmäktighet med barn. Sedan fadern hade hörts körde Ann-Charlotte Wiklund honom hem. Hon har inget minne av att han sattes i någon cell.

Av muntliga upplysningar inhämtade från polisinspektören Mikael Sandin framgick följande. Han och Ann-Charlotte Wiklund åkte till faderns bostad. De bad också att en patrull från Varberg skulle komma till platsen eftersom modern i sin anmälan hade uppgett att fadern använt våld. Det hela gick helt odramatiskt till, och den andra patrullen höll sig i bakgrunden. De drog ärendet för Leif Berglund och fick gehör för att ett gripande var rimligt. Ann-Charlotte Wiklund var den som talade med Leif Berglund, och hon var också den som, såvitt han minns, upprättade arrestantbladet. Han höll ”24:8-förhöret” i bilen och skrev sedan ut det när de kom in på stationen.

Kompletterande muntliga upplysningar inhämtades från Ann-Charlotte Wiklund som därvid uppgav följande. Hon minns inte om det var hon eller Mikael Sandin som upprättade arrestantbladet. Det var Mikael Sandin och hon som var på platsen och som fattade beslutet att fadern skulle gripas. Innan de beslutade om detta rådgjorde de med Leif Berglund som är en mycket erfaren och duktig polis.

Ärendet remitterades därefter till polismyndigheten för upplysningar och yttrande över vad som hade anförts i anmälan. Polismyndigheten (länspolismästaren Krister Jacobsson) kom in med ett remissvar till vilket hade fogats upplysningar från Leif Berglund.

Av *Leif Berglunds* upplysningar framgick bl.a. följande. Han arbetade vid det aktuella tillfället som vakthavande befäl vid ledningscentralen. Den 15 juni 2000 kom det in ett samtal från M.A., varvid hon uppgav att hennes före detta make B.A. olovligen hade trängt sig in i hennes bostad och tagit med sig deras tre gemensamma barn. Med anledning av telefonsamtalet beslutade han att en polispatrull skulle sändas till M.A:s bostad för att bilda sig en uppfattning om händelsen och för eventuell anmälningsupptagning. När polispatrullen hade gjort detta kontaktade den honom. Det framgick därvid bl.a. att parterna, som tidigare varit gifta med varandra, hade enats om en provisorisk lösning i vårdnadsfrågan som innebar att fadern skulle ha rätt till umgänge med barnen vissa helger. Vid det här aktuella tillfället var det meningen att B.A. skulle komma till moderns bostad och hämta parets son. Flickorna hade däremot tidigare inte velat följa med. När B.A. kom till M.A:s bostad trängde han sig förbi henne in i huset och började leta efter flickorna. Han tog därefter med sig flickorna med våld. Leif Berglund gjorde bedömningen att B.A. kunde misstänkas för grovt hemfridsbrott och egenmäktighet med barn. Han ansåg vidare att ärendet var brådskande och att det var fel att låta ärendet ”ligga” till dagen efter. Polisen borde omedelbart ta reda på mer omständigheter i ärendet och försöka träffa B.A. dels för att höra honom om omständigheterna, dels för att kontrollera barnens hälsa. Han beslutade därför att polispatrullen skulle åka till B.A:s bostad. Anledningen till att det skicka-

des ytterligare en patrull till bostaden var att det framkom att B.A. var innehavare till fyra jaktvapen. Detta sker rutinmässigt när ingripande skall ske mot en person som är misstänkt för brott och denne är vapeninnehavare. Polispatrullen gjorde bedömningen att gripandeskäl fanns. Han delade polismännens bedömning, och enligt hans uppfattning förelåg både kollusions- och recidivfara. B.A. greps och fördes till polisstationen. Åtgärderna mot B.A. hade sin grund i straffrättsliga bedömningar, och det fanns inte något syfte från polisens sida att blanda sig i familjerättsliga angelägenheter. På arrestantbladet står han som ”beslutsfattare”, men beslutet att gripa B.A. fattades inte av honom utan av polismännen som gjorde ingripandet.

Krister Jacobsson

Händelseförlopp/sammanfattning

M.A., Vessigebro, anmälde den 15 juni 2000 kl 17.14 per telefon sin före detta make B.A., Ätran, för hemfridsbrott och egenmäktighet med barn.

Polispatrullen Ann-Charlotte Wiklund och Mikael Sandin beordrades kl. 17.15 samma dag till M.A:s bostad. Efter att polispatrullen samtalat med henne, fortsatte den till B.A:s bostad, där han befann sig tillsammans med deras tre gemensamma barn. Kl. 18.10 beordrades ytterligare en patrull med två polismän till B.A:s bostad. På platsen har alltså varit två polismålade bilar med fyra polismän.

A. greps kl. 19.05 efter samråd med vakthavande befäl, poliskommissarie Leif Berglund. Under transporten till polisstationen hölls mellan 19.20 och 19.30 förhör med A. jml RB 24:8. Förhöret hölls av polisinspektören Mikael Sandin. A. delgavs misstanke om grovt hemfridsbrott och grov egenmäktighet med barn, vilka brott han förnekade.

Av upprättat arrestantblad 103-00 framgår att A. infördes till polisstationen i Falkenberg kl. 19.45 och insattes i arrest kl. 20.00 efter beslut av polisinspektören Alf Johansson. Gripandet anmäldes kl. 21.10 till jourhavande åklagare, statsåklagaren Bo Ericsson, Åklagarkammaren, Uddevalla. Ericsson beslöt att inte anhålla A., varvid denne frigavs kl. 21.20.

Ärendet överlämnades 2000-06-19 till Åklagarkammaren i Halmstad efter beslut av kriminalinspektören Lars Sollenius. Kammaråklagaren Bengt Truedsson beslutade 2000-12-11 att lägga ner förundersökningen med motiveringen ”Fortsatt förundersökning förväntas inte leda till att brott kan styrkas”.

– – –

Polismyndighetens bedömning

– – –

Vad . . . gäller den aktuella händelsen, som bl.a. resulterade i ett gripande, finns följande att anföra. Leif Berglund har mycket noggrant redogjort för händelseförloppet och de överväganden som gjorts. I efterhand kan konstateras att något omedelbart ingripande från polisens sida inte varit påkallat. Det synes som om ärendet borde underställts en åklagare för prövning av de fortsatta utredningsåtgärderna sedan A. anträffats i sin bostad tillsammans med barnen. Både Berglund och de ingripande polismännen har dock uppfattat situationen annorlunda, som ofta är fallet i ett inledande skede av en förundersökning när knapphändiga uppgifter föreligger. Så som Berglund beskrivit händelseförloppet, är denna uppfattning förståelig. Enligt polismyndighetens

mening finns det därför ingen anledning att rikta kritik mot de berörda polismännen.

I ett beslut den 30 januari 2003 anförde *chefsJO Eklundh* bl.a. följande.

Rättslig reglering

Regler om häktning, anhållande och gripande finns i 24 kap. rättegångsbalken (RB).

En grundläggande förutsättning för att häktning skall kunna ske är att den misstänkte är på sannolika skäl misstänkt för ett brott för vilket är föreskrivet fängelse ett år eller däröver. För att häktning skall få ske krävs vidare att det med hänsyn till brottets beskaffenhet, den misstänktes förhållande eller någon annan omständighet finns risk för att han avviker eller på annat sätt undandrar sig lagföring eller straff (flyktfara), genom att undanröja bevis eller på något annat sätt försvårar sakens utredning (kollusionsfara) eller fortsätter sin brottsliga verksamhet (recidivfara). Kan det antas att den misstänkte kommer att dömas endast till böter får emellertid inte häktning ske (1 § fjärde stycket).

Om det finns skäl att häkta någon, får han anhållas i avvaktan på rättens prövning av häktningsfrågan. Finns inte fulla skäl till häktning men är den misstänkte skäligen misstänkt för brottet, får han anhållas om det är av synnerlig vikt att han tas i förvar i avvaktan på ytterligare utredning (3 §). Beslut om anhållande meddelas av åklagaren (6 §).

Om det finns skäl att anhålla någon, får en polisman i brådskande fall gripa honom även utan anhållningsbeslut (7 § första stycket). Ett gripande med stöd av denna bestämmelse är en provisorisk åtgärd i förhållande till anhållande och häktning och får tillgripas endast om ett anhållningsbeslut inte kan avvaktas.

Enligt 8 § skall den gripne så snart som möjligt efter gripandet förhöras av en polisman eller en åklagare, och frihetsberövandet skall skyndsamt anmälas till åklagaren om denne inte redan har underrättats om åtgärden. Efter förhöret skall åklagaren omedelbart besluta om den misstänkte skall anhållas eller friges. Innan åklagaren har underrättats om frihetsberövandet, får beslutet om gripande hävas av polismyndigheten, om det är uppenbart att det inte finns skäl för fortsatt frihetsberövande. I omedelbar anslutning till gripandet får beslutet under samma förutsättningar hävas även av en polisman som har fattat beslutet.

Den som är gripen, anhållen eller häktad skall tas i förvar. Den som är gripen behöver emellertid inte tas i förvar om det inte är nödvändigt med hänsyn till ändamålet med gripandet, ordning eller säkerhet (22 § första stycket).

Straffskalan för hemfridsbrott är böter och för grovt hemfridsbrott fängelse i högst två år (4 kap. 6 § brottsbalken). För egenmäktighet med barn är stadgat böter eller fängelse ett år och för grovt brott fängelse sex månader till fyra år (7 kap. 4 § brottsbalken).

Bedömning

Av utredningen framgår att B.A. greps i sin bostad på grund av misstanke om brott. Som framgår av redogörelsen för den rättsliga regleringen förutsätter ett beslut att gripa någon med stöd av 24 kap. 7 § första stycket RB att anhållningsskäl föreligger. För ett anhållningsbeslut krävs i sin tur i princip att det föreligger skäl för häktning. Enligt polisens bedömning var B.A. vid tillfället misstänkt för grovt hemfridsbrott och grov egenmäktighet med barn. I straffskalan för dessa brott ingår fängelse ett år. Av Leif Berglunds upplysningar framgår vidare att polisen ansåg att det förelåg risk för att B.A. skulle försvåra utredningen och att han skulle fortsätta sin brottsliga verksamhet. Omständigheter av nu nämnt slag kan läggas till grund för ett anhållningsbeslut. För att en polisman i ett sådant fall skall få gripa någon fordras emellertid dessutom att det är fråga om ett brådskande fall. Om åklagarens beslut i anhållningsfrågan utan fara kan avvaktas får ett gripande inte ske.

Frågan om det i ett visst fall föreligger skäl för häktning och därmed också för ett gripande är av den arten att den ger visst utrymme för olika, var för sig godtagbara bedömningar. Det kan emellertid i det här aktuella fallet – oavsett hur man i övrigt ser på de bedömningar som gjordes från polisens sida – konstateras att den särskilda förutsättningen för ett gripande, att det är fråga om ett brådskande fall, inte var uppfylld. Mikael Sandin och Ann-Charlotte Wiklund har båda uppgett att B.A. var lugn och sansad när de kom hem till honom och att han stod och grillade i sin trädgård medan barnen sprang omkring. Det har vidare upplysts att polismännen tog sig tid att kontakta och samtala med Leif Berglund. Det borde således ha varit fullt möjligt för dem att ta kontakt med en åklagare för att få dennes ställningstagande i anhållningsfrågan. Det fanns också goda sakliga skäl för ett sådant förfarande. Eftersom förhör redan hade hållits med M.A. och med ett vittne till händelsen kunde det exempelvis på goda grunder ifrågasättas om det verkligen förelåg någon kollusionsfara. Polismännen hade vidare fått veta att B.A. hade vårdnaden om barnen tillsammans med sin före detta hustru och att han vid det aktuella tillfället hade rätt till umgänge med alla tre barnen, något som borde ha gett upphov till ytterligare rättsliga överväganden – avseende exempelvis gärningarnas svårhetsgrad – i fråga om det handlande som B.A. var misstänkt för. Det framstår av nu angivna skäl som uppenbart att ett beslut i frihetsberövandefrågan borde ha avvaktats ytterligare. Jag delar således polismyndighetens uppfattning att något omedelbart ingripande från polisens sida inte var påkallat. Ärendet skulle i stället ha underställts åklagare för vidare prövning.

Av utredningen framgår att ett förhör enligt 24 kap. 8 § RB hölls med B.A. redan under transporten till polisstationen. Enligt min mening borde åklagare i den uppkomna situationen ha underrättats om gripandet senast i omedelbar anslutning till att B.A. fördes in till stationen, utan att denne dessförinnan sattes in i arrest. Som har nämnts i det föregående gäller dessutom att den som är gripen inte behöver tas i förvar om det inte är nödvändigt med hänsyn till ändamålet med gripandet, ordning eller säkerhet. Några sådana omständigheter synes inte ha förelegat. Jag ställer mig mot denna bakgrund kritisk också till Alf Johanssons beslut att sätta in B.A. i arrest.

I ärendet föreligger olika uppgifter om vem som fattade gripandebeslutet. Enligt arrestantbladet fattades beslutet av Leif Berglund. Denna uppgift vinner stöd av vad Ann-Charlotte Wiklund inledningsvis upplyst om att ”enligt ledningscentralen skulle fadern tas med till stationen”. Hon har emellertid därefter sagt att det var hon och Mikael Sandin som fattade beslutet att B.A. skulle gripas och att de endast rådfrågade Leif Berglund i saken. Mikael Sandin har inte uppgett annat i frågan än att han och Ann-Charlotte Wiklund ”fick gehör för att ett gripande var rimligt” när de talade med Leif Berglund. Leif Berglund har uppgett att gripandebeslutet fattades av polismännen på platsen.

Ett gripande kan – i motsats till ett beslut om anhållande och häktning – inte avse en person som inte är närvarande (se JO 1991/92 s. 52). Detta innebär att det ankommer på den polisman som direkt på platsen ställs inför en situation där frågan om frihetsberövande aktualiseras att ta ställning till om det föreligger gripandeskäl. Leif Berglund var således inte behörig att besluta om gripande av B.A.

Även om vissa uppgifter talar för att det var Leif Berglund som i realiteten fattade gripandebeslutet kan jag inte – mot de berörda polismännens uppgifter i denna del – hävda att så var fallet. Jag vill emellertid framhålla att det från rättssäkerhets- och kontrollsynpunkt är av största vikt att uppgifter i polisens dokumentation av en tvångsåtgärd är sanna och fullständiga och således ger en korrekt bild av vad som har förekommit.

Ärendet avslutas med den allvarliga kritik som ligger i det sagda.

Fråga om en åklagares möjlighet att under en förundersökning godkänna att personer som inte var skäligen misstänkta för brott i samband med förhör tillfrågades om de frivilligt ville lämna salivprov för DNA-analys

(Dnr 696-2001)

Anmälan

I en anmälan till JO riktade M.F., som ombud för R.T., kritik mot Rikskriminalpolisen och Polismyndigheten i Örebro län. Han uppgav bl.a. att polisen hade hållit ett mycket ingående vittnesförhör med R.T. i en mordutredning, vilket avslutades med att han tillfrågades om han ”frivilligt ville lämna salivprov i mordutredningen”. R.T. såg ingen annan utväg i den pressade situationen än att acceptera detta.

Utredning

Muntliga upplysningar inhämtades från chefsåklagaren Ola Laurell vid Åklagarmyndigheten i Västerås, åklagarkammaren i Örebro, varvid i huvudsak följande framkom. Den aktuella förundersökningen avsåg misstanke om mord. Ola Laurell var förundersökningsledare. Det var en av de största utredningarna i Örebro och omkring 1 000 personer hördes i ärendet. Under utredningen hade gärningsmannens DNA säkrats. Ola Laurell hade under 1998, i

sin egenskap av förundersökningsledare, en diskussion med polisen angående salivprov. Efter att ha konsulterat befattningshavare hos Riksåklagaren upplyste han polisen om att de kunde erbjuda de berörda – som inte var skäligen misstänkta för brott – att frivilligt lämna salivprov. Det skulle emellertid bl.a. framhållas att provet var fullständigt frivilligt och inte något påtryckningsmedel. Det skulle också understrykas att den omständigheten att någon inte lämnade ett prov inte skulle innebära att han därefter skulle höras som misstänkt. Under förundersökningen erbjöds ca 200 personer som hördes upplysningsvis att lämna salivprov, som sedan analyserades vid Statens kriminaltekniska laboratorium. Vissa av de hörda lämnade inte prov. I de fall där någon hördes som misstänkt beslutade Ola Laurell att det skulle tas blodprov på den berörde. – En person hade av hovrätten dömts för brottet.

Ärendet remitterades till Åklagarmyndigheten i Västerås för upplysningar och yttrande i följande hänseenden.

1. Anledningen till att polisen i samband med att personer förhördes upplysningsvis under en förundersökning beträffande mord, där chefsåklagaren Ola Laurell vid åklagarkammaren i Örebro var förundersökningsledare, beredde förhörspersoner tillfälle att lämna salivprov för DNA-analys?
2. Vilka urvalskriterier användes?
3. Vem beslutade om förfarandet?
4. Har åklagare i något fall under utredningen fattat beslut om kroppsbesiktning?
5. Vilka rättsliga överväganden föregick ställningstagandet att införskaffa prov för DNA-analys?

Åklagarmyndigheten (överåklagaren Guntra Åhlund) kom in med ett yttrande till vilket hade fogats upplysningar från Ola Laurell.

Av Ola Laurells upplysningar framgick inledningsvis att en kvinna, S.A., den 18 juli 1998 anträffades mördad i en bostadslägenhet i Örebro, att det kunde fastställas att anträffandeplatsen också var brottsplats samt att det vid analys av spår från lägenheten fastställdes att det fanns DNA, som uppenbarligen kom från gärningsmannen, på flera olika ställen. Ola Laurell anförde härutöver bl.a. följande.

DNA-prover från annan än misstänkt

Att kontrollera alibin avseende personer som har anknytning till ett mycket grovt brott är en rutinåtgärd som sker utan att varje kontrollerad person är misstänkt. Naturligtvis kan misstankar finnas på en låg nivå men det gäller inte alla. Kontrollen är tidskrävande och kan många gånger upplevas som mycket obehaglig för den enskilde. Om kontrollen görs genom förhör kan det behövas många förhör för att kunna avföra en person från utredningen. Man kan bli tvungen att höra personens maka/make, grannar, släktingar, arbetskamrater m.fl. Säkerheten i kontrollen blir många gånger inte så hög framförallt om det rör en person som varit ensam under den tid som det utredda brottet skett. Det kan efter kontrollen finnas kvarstående oklarheter som är till olägenhet för en förhörsperson.

Denna typ av kontrollåtgärder företas endast vid mycket grova brott av flera skäl. De främsta skälen är hänsynen till proportionalitetsprincipen och utredningskostnaden.

Under hösten 1998 blev jag av spaningsledaren tillfrågad om det var möjligt att ta prov för DNA-undersökning från annan än misstänkt. Detta gällde t.ex. bekanta till offret eller andra som hade anknytning till utredningen såsom personer som burit en sådan jacka som gärningsmannen lämnat kvar på brottsplatsen. Jag hade inte tillämpat ett sådant förfarande tidigare. Det var inte aktuellt att ta blodprov utan tanken var att ett salivprov skulle lämnas. Mycket talade för att ett sådant prov från en person var att anse som kroppsbesiktning men rättsläget framstod som något osäkert. Om det inte var fråga om kroppsbesiktning var det inget annat tvångsmedelsinstitut.

För att kunna lämna besked i frågan tog jag därför del av lagtext, kommentarer, förarbeten och eventuella tillämpningsföreskrifter.

Avseende den som skäligen kan misstänkas för ett brott varå fängelse kan följa får kroppsbesiktning jml 28 kap. 12 § rättegångsbalken företas med tvång. Den som inte är skäligen misstänkt kan inte utsättas för kroppsbesiktning med tvång. En målsägande kan därför inte tvingas till kroppsbesiktning hur viktig en sådan åtgärd än är för att kunna styrka ett brott. Däremot sker undersökning av målsäganden, inklusive eventuell provtagning för att erhålla jämförelsematerial för DNA-undersökning, rutinmässigt genom att målsäganden medger detta. Något hinder mot ett sådant förfarande finns inte i lagtexten. Något särskilt beslut av förundersökningsledaren fattas inte vid frivillig undersökning.

I kommentaren till rättegångsbalken (Fitger m.fl. sid. 28:25) anförs bl.a.: ”Om annan än den misstänkte t.ex. målsäganden samtycker till en kroppsbesiktning får sådan utföras även beträffande honom.” Texten synes vara hämtad direkt från Gärdes kommentar till samma paragraf. Gärde i sin tur har tagit formuleringen från NJA II 1943 sid. 373.

I prop. 1993/94:24 sid. 53 f anges att det inte finns skäl att ändra nuvarande reglering så att det skulle gå att med tvång göra undersökningar avseende icke misstänkta personer. Man hänvisar till tidigare reglering om att den som inte är misstänkt inte är skyldig att medverka.

I 28 kap. 1 § rättegångsbalken regleras husrannsakan. I sista stycket anges, till skillnad från hur reglerna om kroppsbesiktning beskrivits, att man inte får åberopa den misstänktes samtycke till en husrannsakan. Det krävs att han begär åtgärden. Inget sägs om den som inte är misstänkt för brott.

Lagstiftaren har uppenbarligen avsett att göra en skillnad här. Den misstänktes samtycke borde motsatsvis kunna ha betydelse vid kroppsbesiktning.

Den tekniska utvecklingen har på kort tid förändrats på ett sätt som lagstiftaren inte har kunnat förutse. Tekniken ger idag möjligheter till kvalitativt mycket säkra utredningsmetoder.

Det finns specialregler för i vilka sammanhang man får ta fingeravtryck. En utredningsmetodik som är relativt gammal. Regleringen finns i 2 § sista stycket i förordning (1192:824) om fingeravtryck m.m. Här anges förutsättningarna för att ta prov även från den som inte är skäligen misstänkt för brott. Den typ av provtagning som var aktuell i detta ärende var inte mer integritetskränkande än ett fingeravtryck. Vad gäller fingeravtryck är det inte fråga om frivillighet. Beslut skall fattas av förundersökningsledaren jämlikt 6 § samma förordning.

I RÅ:s rapport (1995:1) från arbetsgruppen om grova våldsbrott har den aktuella frågeställningen belysts, se bl.a. s. 58 f. Här talas det dock mest om blodprov.

Enligt min uppfattning var frågan om DNA-prov i aktuellt hänseende inte reglerad.

Mitt ställningstagande var att det var möjligt för förhörspersoner att lämna frivilliga salivprov.

Jag tog därefter kontakt med dåvarande avdelningsdirektören i RÅ:s kansli Barbro Jönsson. Vi resonerade om förutsättningarna för ifrågavarande prov. Hon höll med mig om mitt resonemang.

Mitt besked till spaningsledningen var

att salivprov inte fick avse personer som var på sannolika skäl misstänkta,

att det skulle vara fråga om helt frivilliga prov,

att förhörspersonen skulle upplysas om detta,

att förhörspersonen också skulle upplysas om att för det fall denne avböjde detta inte skulle anföras till dennes nackdel,

att det på inga villkor fick användas någon form av utpressning så att förhörspersonen kände sig tvingad,

att provtagningen skulle avse saliv och ske genom spottning i engångsmugg eller genom upptagning på bomullstops,

att förhörspersonen själv utförde provtagningen under övervakning av förhörsledaren,

att den skulle ske på avskild plats, samt

att förhörspersonen skulle underrättas om att provet endast skulle jämföras med spår i detta ärende och sedan kastas.

Provet skulle ses mer som en möjlighet för den enskilde än en begäran från polisen. Instruktionen från spaningsledningen till utredarna var vidare att om frivilligt salivprov lämnades skulle förhören kunna hållas ganska korta. Dock skulle ett förhör omfatta vad förhörspersonen kände till om S.A., eventuella kontakter, eventuella tips samt vad förhörspersonen gjorde under den aktuella tiden. För det fall förhörspersonen hade ett lättkontrollerbart alibi skulle salivprov inte lämnas.

Med hänsyn till jämförelsen med kroppsbesiktning avseende målsägande ansåg jag att det var den enskilde polismannen som skulle bedöma förutsättningarna för provtagning. Något särskilt beslut i varje enskilt fall från min sida skulle därför inte behövas. Att prov tagits har i stället antecknats i förhöret.

Under tiden hösten 1998 till våren 2000 har cirka 350 personer frivilligt lämnat DNA-jämförelseprov till utredningen. Vissa har tagit kontakt med polisen för att lämna prov men de flesta har lämnat prov på förfrågan eller efter erbjudande av denna möjlighet. Några få har sagt sig inte vilja medverka. Några har begärt att få skriftligt besked för att kunna visa upp för annan men de flesta har haft klart för sig att om vi inte hör av oss så finns ingen överensstämmelse.

Genom denna typ av alibikontroll utsattes den enskilde för ett mycket mindre intrång eller kränkning av den personliga integriteten än vad en alibikontroll genom förhör skulle medföra. Någon kvarstående oklarhet skulle inte behöva förekomma utan ett antal personer kunde efter analys av svaren avföras från utredningen. Under utredningen har jag varit övertygad om att det i ärendet tillämpade förfaringssättet inte stod i strid med lagstiftningen.

– – –

Sedan i vart fall 1996 har i Sverige förekommit flera mordutredningar av samma svårutredda karaktär som i detta ärende där frivilliga DNA-prov förekommit i stor skala. Denna omständighet har dock inte varit avgörande i denna utredning.

Ola Laurell lämnade avslutningsvis också vissa upplysningar om förhöret med R.T.

Guntra Åhlund anförde följande.

Rättsläget

Allmänt

Varje medborgare är enligt 2 kap. 6 § regeringsformen mot det allmänna skyddad mot påtvingade kroppsliga ingrepp, kroppsvisitation samt husrannsakan och liknande ingrepp. Dessa grundläggande fri- och rättigheter får begränsas endast genom lag och för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle och begränsningarna får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt. Enligt kommentaren till regeringsformen (Holmberg och Stjernquist, Grundlagarna, s. 87) avses med uttrycket ”kroppsligt ingrepp” bl.a. smärre ingrepp som vaccination och blodprovstagning och andra liknande företeelser som brukar betecknas med ordet kroppsbesiktning.

Nämnda fri- och rättigheter har i 28 kap. 12 § rättegångsbalken begränsats ifråga om kroppsbesiktning. Enligt nämnda bestämmelse får den som skäligen kan misstänkas för ett brott på vilket fängelse kan följa kroppsbesiktas för ändamål som anges i 28 kap. 11 § rättegångsbalken. Med kroppsbesiktning avses enligt bestämmelsen undersökning av människokroppens yttre och inre samt tagande av prov från människokroppen och undersökning av sådana prov. Av förarbetena till den senaste ändringen av paragrafen (prop. 1993/94:24 s. 45) framgår att med provtagning avses alla former av provtagningar som kan komma ifråga. Som exempel anges bl.a. salivprov.

Betydelsen av samtycke

Vad gäller frågan om samtycke till kroppsbesiktning angavs i förarbetena till rättegångsbalken (NJA II 1943 s. 373) att regleringen inte hindrar att kroppsbesiktning företas på målsäganden om denne lämnar sitt samtycke. Mot bakgrund av vad som angivits i förarbetena till rättegångsbalken skulle det med fog kunna hävdas att lagstiftarens utgångspunkt varit att samtycke till åtgärder som faller inom tvångsmedelsregleringen i rättegångsbalken, utom i fall där det särskilt reglerats (jfr 24 kap. 23 § och 28 kap. 1 § rättegångsbalken), medför att åtgärden är tillåten.

Justitieombudsmannen har i ett tidigare ärende rörande samtycke till husrannsakan (se JO 1991/92 s. 114) uttalat sig allmänt om verkan av samtycke vid tvångsmedel. I beslutet angavs bl.a. följande. Utgångspunkten vid bedömningen av rättsläget måste numera, oavsett vilka överväganden som kan ha gjorts i samband med rättegångsbalkens tillkomst, ta sin utgångspunkt i regeringsformens regler till skydd för de grundläggande fri- och rättigheterna. Det är tydligt att grundlagens rättighetsskydd allvarligt skulle urholkas, om man godtog att den enskilde som huvudregel alltid kunde efterge detta med bl.a. den följden att tvångsmedel av det slag som regleras i rättegångsbalken fritt skulle få tillgripas också i situationer där lagliga förutsättningar för åtgärden saknas. Regeringsformens utgångspunkt får i stället anses vara den motsatta, nämligen att samhälleliga organ inte får göra ingripande inom det grundlagsskyddade området annat än med stöd i lag.

Frågan om verkan av samtycke har även berörts i förarbetena till den senaste ändringen av reglerna om kroppsvisitation och kroppsbesiktning i rättegångsbalken. Departementschefen anförde (prop. 1993/94 s. 46) följande.

I rättegångsbalken regleras inte generellt fråga, om samtycke från den som skall undersökas innebär att undersökningen får genomföras. Annorlunda uttryckt är det frågan om huruvida samtycke kan ersätta de förutsättningar som ges i rättegångsbalken för tvångsmedelsanvändningen. Med visst fog kan man i sådant fall påstå att det över huvud taget inte är fråga om någon tvångsmedelsanvändning, eftersom tvångsmomentet saknas. Grundlagsskyddet avser ju också enbart påtvingade ingrepp. Så snart ingreppet inte är påtvingat, eller m. a. o. frivilligt, är det inte fråga om någon inskränkning i det grundlagsenliga skyddet. Den förhärskande uppfattningen är också att samtycke

innebär att en åtgärd, som utan samtycke vore grundlagsstridig, får genomföras.

Min bedömning

Alla former av prov från människokroppen omfattas numera av regleringen i 28 kap. 12 § rättegångsbalken och de åtgärder som företagits i den aktuella förundersökningen, ifråga om salivprov, omfattas av bestämmelsen. För att åtgärden skall få genomföras med tvång förutsätts att den person som skall utsättas för åtgärden är skäligen misstänkt för brott på vilket fängelse kan följa.

Ola Laurell beslöt att personer som hördes under förundersökningen skulle erbjudas möjligheten att frivilligt lämna ett salivprov för DNA-analys. Endast personer som inte var skäligen misstänkta erbjöds denna möjlighet och något beslut om kroppsbesiktning fattades följaktligen inte i dessa fall. De personer som erbjöds denna möjlighet skulle upplysas om att det var frågan om helt frivilliga prov och att ett avböjande till att lämna salivprov inte skulle anföras till dennes nackdel. Som ytterligare villkor uppställdes bl.a. att det under inga villkor fick användas någon form av utpressning så att förhörspersonen kände sig tvingad att lämna prov.

Vid min bedömning av rättsläget finner jag det naturligt, såsom Justitieombudsmannen tidigare uttalat (JO 1991/92 s. 144), att utgångspunkten vid bedömningen bör vara regeringsformens regler om de grundläggande fri- och rättigheterna och att detta grundlagsfästa skydd skulle urholkas om man generellt skulle anse att alla former av ingrepp som omfattas av dessa fri- och rättigheter skulle vara tillåtna om bara samtycke lämnats från den som skall utsättas för åtgärden. Det föreligger enligt min mening betydande svårigheter att upprätthålla ett krav på att samtycket lämnats frivilligt. Detta problem är särskilt tydligt om personer som hörs under en förundersökning tillfrågas om samtycke till olika åtgärder som utan samtycke skulle sakna lagstöd. Även om den som tillfrågas om samtycke informeras om att ett avböjande inte kommer att anföras till dennes nackdel, torde det för många ändå framstå som att samtycke inte lämnas helt frivilligt. Med andra ord att personen känner sig tvungen att lämna sitt samtycke. Mot bakgrund av vad departementschefen anförde om samtycke till tvångsmedel i samband med de senaste ändringarna av reglerna om kroppsvisitation och kroppsbesiktning synes det dock råda delade meningar om denna tolkning.

Med beaktande av de oklarheter som synes föreligga beträffande verkan av lämnat samtycke och särskilt med hänsyn till vad departementschefen anfört i tiden efter Justitieombudsmannens uttalande finner jag att Ola Laurell får anses ha haft fog för sin uppfattning att det förfarande som han beslutat om var tillåtet.

I dag kan fingeravtryck tas på en person som inte är skäligen misstänkt för ett brott med stöd av reglerna i förordningen (1992:824) om fingeravtryck m.m. och det kan ifrågasättas om det inte vore lämpligt med en tydlig reglering som ger förundersökningsledaren möjlighet att besluta om provtagning, i form av salivprov, i vart fall vid mer allvarlig brottslighet. Det förfaringssätt som Ola Laurell valt och som använts i andra förundersökningar torde för de flesta av de berörda personerna medfört en betydligt mindre integritetskränkning än vad som hade varit fallet vid en kontroll av deras eventuella alibin.

M.F. yttrade sig över remissvaret och anförde bl.a. följande.

Det görs gällande att det inte kan anses förenligt med de grundläggande fri- och rättigheterna att föranstalta om salivprovtagning ”på frivillig basis” i samband med en brottsutredning eftersom ett samtycke aldrig, oavsett på vilket sätt provtagning genomförs, kan betraktas vara helt frivilligt. Särskilt allvarligt är att den som vägrar tillmötesgå en begäran om provtagning självfallet kommer att betraktas som starkt misstänkt för det aktuella brottet, oav-

sett om information lämnas om att vägran inte kommer att anföras till dennes nackdel. Den påtalade ”frivilligheten” är således i praktiken en ren chimär.

I ett beslut den 29 november 2002 anförde *chefsJO Eklundh* bl.a. följande.

Rättslig reglering

Bestämmelser till skydd för medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter finns i 2 kap. regeringsformen (RF). Enligt 6 § är varje medborgare gentemot det allmänna skyddad mot påtvingat kroppsligt ingrepp. Han är enligt samma bestämmelse skyddad också mot bl.a. kroppsvisitation. Begränsning av det skydd som uppställs genom denna bestämmelse får enligt 12 § göras endast genom lag. Sådana lagregler finns bl.a. i rättegångsbalkens kapitel om straffprocessuella tvångsmedel.

Förutsättningarna för kroppsvisitation och kroppsbesiktning i samband med en brottsutredning regleras i 28 kap. rättegångsbalken (RB). Med kroppsvisitation avses en undersökning av kläder och annat som någon bär på sig samt av väskor, paket och andra föremål som någon har med sig. En kroppsbesiktning innebär en undersökning av människokroppens yttre och inre, tagande av prov från kroppen eller undersökning av sådana prover.

Om det finns anledning att anta att ett brott har begåtts på vilket fängelse kan följa, får enligt 11 § 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 utredning om brottet. Annan än den som skäligen kan misstänkas för brottet får kroppsvisiteras, om det finns synnerlig anledning att anta att det därigenom kommer att anträffas föremål som kan tas i beslag eller att det annars är av betydelse för utredningen om brottet.

Den som skäligen kan misstänkas för ett brott på vilket fängelse kan följa, får enligt 12 § första stycket kroppsbesiktigas för de ändamål som anges i 11 §. Bestämmelsen om kroppsbesiktning innehåller inte någon motsvarighet till möjligheten enligt 11 § att kroppsvisitera annan än den som skäligen kan misstänkas för brottet. Den som skall kroppsbesiktigas får hållas kvar för ändamålet upp till sex timmar eller, om det finns synnerliga skäl, ytterligare sex timmar (12 § tredje stycket).

För att en person skall anses vara skäligen misstänkt för ett brott krävs att det föreligger konkreta omständigheter som med viss styrka talar för att personen i fråga har begått den gärning som misstanken avser (se t.ex. JO 1992/93 s. 204 och 1993/94 s. 101).

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

Enligt 28 kap. 14 § RB kan av den som är anhållen eller häktad fotografi och fingeravtryck tas. Denne kan dessutom underkastas ”annan dylik åtgärd”. De åtgärder som avses i detta lagrum kan vidtas också mot annan person, om det behövs för att utreda brott på vilket fängelse kan följa. Närmare bestäm-

melser om sådana åtgärder finns i förordningen (1992:824) om fingeravtryck m.m.

I 2 § första stycket förordningen om fingeravtryck m.m. föreskrivs att fingeravtryck och fotografi alltid skall tas av den som är häktad som misstänkt för brott samt att sådana åtgärder under vissa förutsättningar skall vidtas också i fråga om den som har anhållits som misstänkt för brott. Om det behövs för att utreda ett brott på vilket fängelse kan följa, får enligt andra stycket fingeravtryck och fotografi tas också av den som misstänks för brottet utan att vara anhållen eller häktad för detta samt av den som inte är misstänkt för brottet. I 4 § föreskrivs att den som är anhållen eller häktad som misstänkt för brott får videofilmas och att det av en sådan person får tas avtryck av hand, fot eller öra. Detsamma gäller i fråga om en annan person, om det behövs för att utreda brott på vilket fängelse kan följa.

Det finns inte någon reglering i lag av frågan om den rättsliga innebörden av ett samtycke från den enskilde till någon av de olika åtgärder som har nämnts i det föregående. Frågan om verkan av samtycke till användningen av straffprocessuella tvångsmedel behandlas emellertid i Polisrättsutredningens slutbetänkande (SOU 1995:47). Där anförs bl.a. att en utgångspunkt för den svenska lagstiftningen bör vara att en åtgärd som får anses utgöra ett intrång i de i Europakonventionen och regeringsformen skyddade fri- och rättigheterna inte får företas annat än på de villkor som anges i lag, oavsett om den som utsätts för ingripandet har samtyckt till det eller ej (s. 144).

I doktrinen har i fråga om kroppsvisitation uttalats att det inte finns någon uttrycklig reglering i rättegångsbalken av innebörd att ett samtycke från den enskilde legaliserar åtgärden men att det däremot finns ett skydd mot kroppsvisitation i 2 kap. 6 § RF, som kan begränsas genom lag men inte genom avtal. Det kan enligt detta uttalande därför finnas anledning att inte tillåta sig att ge den enskildes samtycke dispositiv effekt genom att hänvisa till praxis vid kroppsvisitation eller genom att göra mer eller mindre djärva e contrario-tolkningar av den reglering av samtyckets betydelse som återfinns i 28 kap. 1 § tredje stycket RB (Ekelöf III, 6:e uppl., s. 81).

Bedömning

Regeringsformen ställer i 2 kap. 6 § upp ett skydd för medborgarna mot påtvingat kroppsligt ingrepp. I enlighet med vad som föreskrivs i 12 § i samma kapitel kan detta skydd begränsas endast genom lag. Som exempel på sådan lagstiftning kan nämnas rättegångsbalkens regler om kroppsbesiktning. Begreppet kroppsbesiktning omfattar bl.a. tagande av prov från människokroppen och undersökning av sådana prover. Åtgärden att ta ett salivprov i syfte att göra en DNA-analys faller således till sin art in under begreppet kroppsbesiktning.

Begränsningen av grundlagsskyddet till att avse *påtvingade* kroppsliga ingrepp är i första hand föranledd av önskemålet att från detta undanta sådana åtgärder som läkarundersökningar, medicinska provtagningar och kirurgiska ingrepp, som med patientens samtycke vidtas inom den allmänna sjukvården. Det är här fråga om åtgärder som företas i den persons intresse som är före-

mål för ingreppet och som normalt helt saknar inslag av tvång. Grundlagsregleringen ger därför i detta sammanhang som regel inte upphov till några problem.

Frågor om innebörden och omfattningen av grundlagsskyddet mot påtvingade kroppsliga ingrepp aktualiseras på ett helt annat sätt i de fall där ett kroppsligt ingrepp görs som ett led i en brottsutredning och således syftar till att tillgodose det allmänna intresset av att brott beivras. Detta är något som måste beaktas när man i detta sammanhang för ett resonemang kring frågan om verkan av ett samtycke från den som är avsedd att utsättas för ingreppet. Som Polisrättsutredningen påpekar bör exempelvis ett ingripande som i det enskilda fallet kan genomföras utan tvång alltid betraktas som ett fall av tvångsmedelsanvändning, om den ingripande myndigheten har möjlighet att använda tvång om det skulle behövas (SOU 1995:47 s. 143).

En fråga som har varit föremål för särskild uppmärksamhet gäller undersökning av en målsägande i brottsutredande syfte. Polisrättsutredningen har här uttalat bl.a. att de kroppsundersökningar som en målsägande underkastas i brottsutredande syfte inte kan betraktas som tvångsmedel, eftersom de inte kan genomföras med tvång, men att de i övrigt har stora likheter med sådana kroppsbesiktningar som enligt rättegångsbalken får utföras på någon som är skäligen misstänkt för brott (a.a. s. 274).

Som tidigare har nämnts avser grundlagsskyddet mot kroppsliga ingrepp endast påtvingade sådana, och vidare omfattar rättegångsbalkens kroppsbesiktningsbegrepp endast åtgärder som vidtas mot personer som är misstänkta för brott. Det är därför möjligt att inta den ståndpunkten att en frivilligt genomförd undersökning av en målsägande, även om den görs i brottsutredande syfte, faller utanför det område som regleras genom grundlagsbestämmelsen om skydd mot kroppsliga ingrepp och rättegångsbalkens föreskrifter om kroppsbesiktning. Detta innebär att en sådan undersökning betraktas som en brottsutredande åtgärd som inte omfattas av kroppsbesiktningsbegreppet och som får företas utan uttryckligt stöd i lag. Den omständigheten att man i ett visst fall upplyser målsäganden om att en vägran från dennes sida att medverka vid en undersökning kan komma att försvåra möjligheterna att utreda brottet anses inte innebära att denne utsätts för tvång i regeringsformens mening (jfr dock SOU 1996:35 s. 154).

I det här aktuella fallet var det emellertid inte fråga om att undersöka en målsägande utan om att ta prover från personer som visserligen inte var skäligen misstänkta för brottet men som alla betraktades som möjliga gärningsmän. Det framstår som naturligt att hävda att rättegångsbalkens regel om kroppsbesiktning reglerar frågan om kroppsliga ingrepp av där avsett slag mot misstänkta personer i hela dess vidd, och att ett sådant ingrepp, riktat mot en person som visserligen är i någon mån misstänkt men inte skäligen misstänkt för det brott som utredningen avser, således är att betrakta som en icke tillåten kroppsbesiktning. Den fråga som då uppkommer är om förfarandet att ta ett prov från en sådan person med dennes samtycke utgör ett otillåtet kringgående av det skydd som ställs upp genom grundlagsregeln om skydd mot påtvingade kroppsliga ingrepp och rättegångsbalkens bestämmelse om kroppsbesiktning som ett straffprocessuellt tvångsmedel.

Åklagarmyndigheten har i sitt yttrande hänvisat till ett tidigare JO-beslut (JO 1991/92 s. 114) där jag bl.a. gett uttryck för uppfattningen att grundlagens rättighetsskydd allvarligt skulle urholkas, om man godtog att den enskilde som huvudregel alltid kunde efterge detta med bl.a. den följden att tvångsmedel av det slag som regleras i rättegångsbalken fritt skulle få tillgripas också i situationer där lagliga förutsättningar för åtgärden saknas. Regeringsformens utgångspunkt får i stället, enligt vad som sägs i beslutet, anses vara den motsatta, nämligen att samhälleliga organ inte får göra ingripanden inom det grundlagsskyddade området annat än med stöd i lag. Den ståndpunkt som kommer till uttryck i beslutet är således att regeringsformen inte ger utrymme för att ett samtycke till en straffprocessuell tvångsåtgärd skall kunna ersätta att en eller flera enligt lag angivna förutsättningar för åtgärden inte är uppfyllda. Som har nämnts i det föregående har Polisrättsutredningen sedan gett uttryck för samma uppfattning i frågan.

Det är i viss mån oklart hur långt grundlagsskyddet sträcker sig vad gäller kroppsbesiktning, eftersom skyddet endast avser påtvingade kroppsliga ingrepp. Enligt min mening står det emellertid i bäst överensstämmelse med rättssäkerhetens krav att grundlagsregeln tolkas så, att den ställer upp ett skydd också mot att en befattningshavare vid en brottsutredande myndighet – utan att använda eller vara beredd att använda tvång i egentlig bemärkelse – uppträder på ett sätt som får till följd att någon med fog uppfattar sig vara tvungen att underkasta sig exempelvis en undersökning eller provtagning. Som exempel på sådant uppträdande kan nämnas underförstådda eller uttryckliga påtryckningar av olika slag.

Det är tydligt att det finns en särskilt stor risk för att situationer av nu nämnt slag skall uppkomma, när åtgärden avser en person som har klart för sig att han inte är fri från misstanke om det brott som utredningen avser. Jag kan i detta sammanhang peka på vad Polisrättsutredningen har uttalat om att en polisman som ingriper i myndighetsutövning rent faktiskt ger uttryck för samhällets maktbefogenheter, oavsett om han använder tvång eller inte, och att saken också torde uppfattas på det sättet av den person som ingripandet riktar sig mot och som därför befinner sig i ett sådant underläge att det strängt taget aldrig kan bli tal om någon egentlig frivillighet (SOU 1995:47 s. 145). Enligt vad som sägs i anmälan i detta ärende uppfattade sig R.T. under förhöret med honom vara i en så pressad situation att han inte såg någon annan utväg än att acceptera att lämna salivprov. Att R.T. inte saknade fog för sin uppfattning vinner stöd av de upplysningar som Ola Laurell har lämnat.

Det föreligger således en påtaglig risk för att frivilligheten i en situation av det här diskuterade slaget blir mer eller mindre illusorisk. Det bör särskilt framhållas att det är svårt för den befattningshavare som verkställer åtgärden att avgöra om samtycket verkligen lämnas fullt frivilligt och att det är än svårare för en utomstående granskare att i efterhand bedöma om medverkan var resultatet av otillbörliga påtryckningar eller ej (jfr a.a. s. 150).

Man kan inte heller utan vidare avvisa en på allmänna rättssäkerhetsöverväganden grundad tolkning av rättegångsbalkens bestämmelse om kroppsbesiktning som innebär att åtgärder av det slag som avses där – oavsett hur man bedömer räckvidden av grundlagsskyddet mot påtvingade kroppsliga ingrepp

och oberoende av om samtycke föreligger eller ej – aldrig får riktas mot misstänkta personer i andra fall än när graden skälig misstanke har uppnåtts.

Av vad som nu har sagts framgår att det rättsenliga i det förfarande med provtagningar för DNA-analys som förekom i den aktuella brottsutredningen på goda grunder kan ifrågasättas. Man kan emellertid å andra sidan konstatera att rättsläget knappast kan betraktas som klart. Jag beaktar vid min bedömning av Ola Laurells åtgärd att tillåta provtagningen vidare vad han uppgett om sina överväganden inför denna och om de direktiv som han gav om formerna för provtagningen. Jag finner mot denna bakgrund inte anledning att rikta någon kritik mot honom.

Den oklarhet som föreligger vad gäller den rättsliga betydelsen av att någon, som visserligen kan misstänktas för brott men inte är skäligen misstänkt, samtycker till att underkasta sig åtgärder av det slag som avses med bestämmelsen om kroppsbesiktning framstår emellertid som i hög grad otillfredsställande. Jag vill i detta sammanhang peka på vad Ola Laurell uppgett om att det i varje fall sedan år 1966 har bedrivits flera mordutredningar i Sverige där frivilliga DNA-prov förekommit i stor skala.

Med hänsyn till den stora betydelse som den moderna DNA-tekniken har fått i den brottsutredande verksamheten finns det enligt min mening skäl att överväga att göra frågan om provtagning för DNA-analys till föremål för en särskild lagreglering som kan tillgodose intresset av att DNA-tekniken utnyttjas effektivt i den brottsutredande verksamheten utan att detta på ett oacceptabelt sätt går ut över den enskildes rättssäkerhet. Jag kan som en jämförelse nämna bestämmelserna i 28 kap. 14 § RB och förordningen om fingeravtryck m.m., som medger att åtgärder av där avsett slag vidtas också beträffande den som inte är skäligen misstänkt för det brott som utreds.

Det kan enligt min mening vidare finnas anledning att i rättegångsbalken generellt reglera frågan om de undersökningar och andra åtgärder av kroppsbesiktningskaraktär avseende målsäganden som anses kunna äga rum med dennes samtycke. Genom en lagreglering av detta slag skulle man vinna att det klargörs dels under vilka förutsättningar sådana åtgärder får företas, dels vem som är behörig att ta initiativ till dem.

Jag överlämnar av nu angivna skäl kopior av detta beslut till justitieutskottet och Justitiedepartementet.

Fråga om hur man lämpligen bör förfara när polisen inte har möjlighet att bifalla en begäran från åklagaren om utredningshjälp

(Dnr 2970-2001)

Anmälan

I en anmälan till JO, som kom in hit den 14 augusti 2001, framförde B.G. klagomål mot Polismyndigheten i Skåne och åklagare vid Åklagarmyndigheten i Malmö med anledning av handläggningen av en förundersökning i ärendet – – –.

Utredning

Vissa handlingar fordrades in från åklagarmyndigheten i ärendet – – – . Därvid framkom det att en anmälan om trolöshet mot huvudman hade kommit in till åklagarmyndigheten den 17 november 1998. I en skrivelse, daterad den 27 juni 2001, från chefen för länskriminalavdelningen, Polismyndigheten i Skåne, polisöverintendenten Peter Tjäder, till Åklagarmyndigheten i Malmö anfördes följande.

Ang. begäran om biträde i – – –

Länskriminalavdelningen har under lång tid saknat resurser för att lämna begärt biträde. Det finns dessutom anledning tro att detta tillstånd kommer att bestå under överskådlig tid bland annat på grund av många utredningar rörande grova brott – i fler fall med pågående frihetsberövanden. Jag kan således för närvarande inte lämna begärt biträde.

Om och när biträde kan komma att lämnas finns anledning att redan nu påpeka att ärendet kräver eko-kompetens. Som bekant saknas sådan kompetens och erfarenhet vid länskriminalavdelningen. En eventuell insats i ärendet kommer därför att kräva mycket extra tid enbart för att sätta sig in i ärendet och skaffa nödvändig kunskap. Som framgår av tidigare skriftväxling i ärendet har Ekobrottsmyndigheten avböjt att lämna biträde i ärendet. Enligt min mening borde frågan om utredningshjälp återigen anhängiggöras hos Ekobrottsmyndigheten.

En kopia av denna skrivelse jämte viss tidigare skriftväxling överlämnas av mig till länspolismästaren för kännedom.

Ärendet remitterades därefter till polismyndigheten för upplysningar och yttrande med anledning av underlåtenheten att biträda Åklagarmyndigheten i Malmö med utredningshjälp. Polismyndigheten (biträdande länspolismästaren Kjell Arne Eliasson) anförde följande i ett remissvar.

Bakgrund

Under mitten av 90-talet utreddes vid dåvarande eko-roteln i Malmöhus län misstankar mot företrädare för P-bolagen i Skåne rörande misstankar om ekonomiska brott. Åtal väcktes av chefsåklagare Jörgen Lindberg och ledde till fällande domar mot flera personer. Utredningen var mycket omfattande.

Sedan S.N. hos Åklagarmyndigheten i Malmö i november 1998 anhängiggjort frågan om ytterligare brottslighet i samband med förundersökningen och likvidationsförfarandet begärde Åklagarmyndigheten i Malmö i skrivelse 1998–11–30 till länskriminalavdelningen biträde med att höra S.N. innan beslut fattades om huruvida förundersökning skulle inledas eller ej.

B.N., som vistas i England, kunde höras per telefon den 4 mars 1999.

Under tiden tillkom ytterligare påståenden från journalisten B.G. rörande dels den tidigare handläggningen av ärendet, dels rörande misstankar bland annat om hanteringen av ett större parti kabel vid tiden för den föregående utredningen och överlåtelse av ett skadestånd på 18 milj. kronor.

Genom beslut 1999-01-13 av överåklagare Sven-Erik Alhem i Malmö utvidgades undersökningen till att omfatta andra frågor som skulle prövas av olika myndigheter.

Kå Lars Marmén beslutade den 1 juni 1999 att inleda förundersökning mot B.N. och B.S. avseende trolöshet mot huvudman och gav direktiv om att de skulle höras.

I skrivelse den 25 mars 1999 från handläggande utredare vid länskriminalpolisens enhet i Helsingborg, framhölls att en eventuell fortsatt utredning

borde handläggas vid Ekobrottsmyndigheten dels av det skälet att ärendet rörde komplicerade ekonomiska förhållanden som kräver särskild kompetens, dels att de utredare som tidigare handlagt huvudärendet – och som numera tjänstgör vid Ekobrottsmyndigheten – bäst hade kunnat genomföra en fortsatt utredning. Skrivelsen biträddes av chefen för länskriminalavdelningen.

Några utredningsåtgärder vidtogs inte från polisens sida under hösten 1999 på grund av en stor mängd grova våldsbrott vilka krävde stora utredningsresurser.

Efter samråd med kå Lars Marmén tog chefen för länskriminalavdelningen i februari 2000 kontakt med chefen för Ekobrottsmyndigheten Södra avdelningen, Gösta Ivarsson, och begärde biträde med utredningen. Handlingarna i ärendet överlämnades till Ekobrottsmyndigheten för bedömning.

I skrivelse den 25 maj 2000 begärde kå Lars Marmén att även åklagaruppgiften skulle övertagas av Ekobrottsmyndigheten då även åklagaruppgiften krävde särskild kompetens.

I beslut den 16 juni 2000 avslog Ekobrottsmyndigheten framställningarna om övertagande av utredningen med motiveringen att utredningen inte föll inom Ekobrottsmyndighetens målområde.

I en ny framställning den 11 september 2000 – vilken biträddes av polismyndigheten – begärde kå Marmén ånyo att Ekobrottsmyndigheten skulle överta utredningen som numera även innefattade påstående om skattebrott.

I beslut den 31 oktober 2000 avslog Ekobrottsmyndigheten framställningen sedan beslut fattats vid samma myndighet att inte inleda förundersökning för grovt skattebedrägeri.

Marmén har därefter i skrivelser till polismyndigheten upprepat sin begäran om biträde med utredningen vilket inte kunnat verkställas på grund av andra mer prioriterade utredningsuppgifter rörande bland annat grova våldsbrott och grova narkotikabrott.

I skrivelse den 27 juni 2001 till åklagarmyndigheten meddelade chefen för länskriminalavdelningen att utredningssituationen för närvarande inte medgav att resurser kunde avsättas och att polismyndighetens uppfattning i frågan om Ekobrottsmyndighetens medverkan ånyo borde övervägas.

Kå Lars Marmén har därför i skrivelse den 27 augusti 2001 – för tredje gången – begärt att Ekobrottsmyndigheten skulle överta utredningen. Till framställningen fogades skrivelsen av den 13 augusti 2001 från journalisten B.G.

Ekobrottsmyndigheten avslog ånyo Marméns begäran i beslut den 14 september 2001.

Polismyndigheten har numera beordrat chefen för den lokala bedrägeriroteln i Malmö att biträda åklagaren med utredningen. Utredningsdirektiven övervägs för närvarande av åklagaren.

Yttrande och bedömning

Utredningen avser förhållanden som redan varit föremål för en större ekoutredning och hänför sig till 1995 och där de bakomliggande omständigheterna hänför sig till åren 1990–1995. Den första utredningsinsatsen handlades som ett eko-mål med utredare från dåvarande eko-roteln och med åklagare som normalt handlade ekonomiska brottmål.

Ekobrottsmyndigheten bildades den 1 januari 1998 och innebar för polismyndighetens del att all personal vid dåvarande eko-roteln fördes över – kommenderades – till den nya myndigheten jämte viss personal från bedrägerirotlarna. Omorganisationen medförde problem för polismyndighetens utredningsorganisation dels då miljöbrottmålen – som är högt prioriterade – lämnades kvar hos polismyndigheterna, dels genom att kompetensen för utredning av ekonomiska mål kraftigt decimerades.

Den av riksdag och regering föreskrivna prioriteringen tillämpas inom utredningsorganisationen vid polismyndigheten och avser främst utredningsärenden med frihetsberövade, med unga personer, av grova brott samt övriga

prioriterade områden – för att nämna några – familjevåld och narkotikabrottslighet. Misstanke om trolöshet mot huvudman är som brottstyp inte ett prioriterat ärende.

Den fortsättning på det s k P-målet som nu är ifråga kräver – enligt polismyndighetens och förundersökningsledarens samstämmiga uppfattning – sådan kompetens som fanns vid de tidigare eko-rotlarna. Enligt polismyndighetens uppfattning är det uppenbart att en fortsatt utredning hade handlagts av samma utredare om den gamla organisationen med eko-rotlar hos polisen hade funnits kvar. Efter tillkomsten av Ekobrottsmyndigheten råder inte polisen längre över frågan vilka utredningsresurser som skall användas. Ekobrottsmyndigheten avgör själv vad som faller inom det s k målområdet.

Av 2 § förordningen (1997:898) med instruktion för Ekobrottsmyndigheten framgår att Ekobrottsmyndigheten kan, efter framställning från en annan åklagarmyndighet, överta mål som är av stor omfattning eller kräver särskild kompetens utan att vara särskilt uppräknade i brottskatalogen. Åklagarmyndigheten i Malmö har tre gånger gjort en sådan framställning till Ekobrottsmyndigheten utan framgång. Av samma bestämmelse framgår att Riksåklagaren kan avgöra var målet skall handläggas när osäkerhet råder. Någon sådan överprövning har ännu ej ägt rum. Det är dock polismyndigheten som haft utredningsansvar under tiden som frågan varit föremål för diskussion mellan åklagarmyndigheterna.

Enligt 23 kap. 4 § andra stycket RB skall förundersökningen bedrivas så skyndsamt som omständigheterna medgiva. Bestämmelsen skall tolkas så att en utredning skall bedrivas så *skyndsamt som det är möjligt* (Fitger, Rättegångsbalken I 23:27*)*. Det är självklart inte acceptabelt att polismyndigheten av anförda skäl inte kunnat avsätta utredningsresurser efter åklagarens beslut att inleda förundersökning den 1 juni 1999.

Polismyndigheten har numera vidtagit åtgärder för att kunna biträda med den utredning åklagaren kan komma att kräva. Resursinsatsen kan bedömas först sedan utredningsdirektiven beslutats.

Ärendet remitterades därefter till Rikspolisstyrelsen och Riksåklagaren för yttrande över hur man lämpligen bör förfara när polisen inte har möjlighet att bifalla en begäran från åklagaren om utredningshjälp.

Rikspolisstyrelsen (rikspolischefen Sten Heckscher) anförde följande.

Riksdagens ombudsmän (JO) har anmodat Rikspolisstyrelsen att yttra sig över hur man lämpligen bör förfara när Polisen inte har möjlighet att tillmötesgå en begäran från åklagaren om utredningshjälp. Remissen ger styrelsen anledning att belysa, förutom den angivna frågan, hur man bör förfara när det råder delade meningar om huruvida ett ärende skall hanteras av Ekobrottsmyndigheten eller hos en annan åklagarmyndighet och en lokal polismyndighet.

Regler om förundersökningsledning finns i 23 kap. rättegångsbalken. Där regleras bl.a. när förundersökning skall inledas och vem som skall leda förundersökningen. Av 3 § andra stycket första meningen framgår att, när förundersökningen leds av åklagaren, han vid undersökningens verkställande får anlita biträde av polismyndigheten.

Åklagarens rätt att anlita biträde av polismyndigheten innefattar som grundregel en motsvarande skyldighet för polismyndigheten att biträda åklagaren. Rättegångsbalken och de författningar som reglerar polisverksamheten utgår i princip från att Polisen skyndsamt skall utreda alla anmälningar om brott.

Polisens resurser räcker emellertid inte till för att utreda alla brott när anmälningarna kommer in. Det måste därför prioriteras mellan brottsutredningar. Polisen måste göra prioriteringar inte bara inom brottsutredningsverksamheten utan också mellan verksamhetsområden. När det gäller resurs-

användningen hos Polisen vad gäller brottsutredningsverksamheten kan åklagaren i och för sig framställa önskemål hos polismyndigheten. Polismyndigheten är emellertid inte skyldig att lämna det biträde som åklagaren begär, om det saknas resurser för ändamålet (Fitger, Rättegångsbalken I s. 23:19). Detta hänger samman med att det är två skilda myndigheter.

Det bör i sammanhanget framhållas, som styrelsen gjorde i ett liknande ärende (JK 1988 s. 82), att det är självklart att åklagaren och polismyndigheten förtroendefullt och i samförstånd skall verka tillsammans i den gemensamma angelägenhet som en brottsutredning utgör. Också frågor om prioritering mellan ärendetyper och ärenden bör vara föremål för återkommande diskussioner mellan åklagarmyndigheten och polismyndigheten, så att det finns en gemensam syn på hur statsmaktens krav skall tillgodoses.

Om polismyndigheten anser sig inte ha möjlighet att inom rimlig tid efter åklagarens begäran utföra en utredningsåtgärd, skall åklagaren naturligtvis underrättas om detta. Sådana kontakter bör givetvis dokumenteras. Som JO har framhållit i flera beslut, bl.a. i november 2001 i ärendena 2435-2001 och 3311-2001, vilar det övergripande ansvaret för verksamheten på en utredningsavdelning inom Polisen på avdelningens chef. Det ankommer på avdelningschefen att informera närmast högre chef om han gör den bedömningen att verksamheten inte kan bedrivas på ett godtagbart sätt. Ytterst vilar enligt 6 § verksförordningen (1995:1322) ansvaret för verksamheten vid en polismyndighet på länspolismästaren i dennes egenskap av myndighetens chef.

Om förhållandena är sådana, som synes vara fallet i det aktuella ärendet (se skrivelse den 27 juni 2001 av chefen för länskriminalavdelningen Peter Tjäder), att det är tveksamt om det alls kommer att finnas resurser för att biträda åklagaren, måste myndighetens ledning informeras. Detta har skett i det aktuella ärendet, i varje fall genom en kännedomskopia av den nämnda skrivelsen. Polismyndigheten bör i sådana situationer överväga om det går att lösa problemet genom omprioriteringar. Möjligheten att begära förstärkning från en annan polismyndighet bör också prövas. Åklagarmyndigheten bör naturligtvis hållas informerad om sådana överväganden.

Polismyndigheten kan vidare vända sig till Rikspolisstyrelsen. Styrelsen får enligt förordningen (1989:773) med instruktion för Rikspolisstyrelsen besluta om polisförstärkning från en polismyndighet till en annan, om de myndigheter som berörs inte enas i frågan (10 § första stycket). Om en polismyndighet begär det, skall styrelsen i mån av tillgång till resurser också lämna förstärkning vid en utredning hos en polismyndighet (9 §).

Rikspolisstyrelsen anser att det är beklagligt när en polismyndighet har stora svårigheter att avsätta erforderliga utredningsresurser. I här aktuellt fall tycks också bristen bestå i att för uppgiften kompetent personal till viss del saknas. Detta beror i sin tur på att personal för denna typ av utredningar tjänstgör vid Ekobrottsmyndigheten. Styrelsen noterar ändå med tillfredsställelse att polismyndigheten försöker vidta adekvata åtgärder för att lösa det uppkomna problemet.

Det bör också avslutningsvis i denna del nämnas att Rikspolisstyrelsen i samarbete med polismyndigheter har påbörjat ett metodutvecklingsarbete avseende vardagsbrottsligheten. Arbetet syftar till att förkorta handläggningstider och öka antalet lagföringar för vardagsbrottsligheten, men också till att frigöra resurser för annan utredningsverksamhet.

När det så gäller det i ärendet speciella förhållandet att åklagaren vid flera tillfällen underställde Ekobrottsmyndigheten frågan om inte ärendet skulle handläggas där, vill styrelsen lägga till följande.

Av 2 § förordningen (1997:898) med instruktion för Ekobrottsmyndigheten framgår vilka måltyper som handläggs hos Ekobrottsmyndigheten. I instruktionen stadgas också att, om det är osäkert var ett mål skall handläggas, frågan skall avgöras av Riksåklagaren. Det får naturligtvis inte vara så att ett ärende bollas fram och tillbaka mellan olika åklagarmyndigheter. Om det råder delade meningar om var handläggningen skall ske, bör möjligheten att

vända sig till Riksåklagaren tas till vara på ett tidigt stadium. Styrelsen vill emellertid inte utesluta att det i det aktuella fallet, på grund av nya omständigheter, fanns särskilda skäl för åklagaren att vända sig till Ekobrottsmyndigheten flera gånger.

Riksåklagaren Klas Bergenstrand kom in med ett yttrande till vilket hade fogats ett yttrande från överåklagaren Sven-Erik Alhem som berörde bl.a. resursförhållandena i Skåne.

Sven-Erik Alhem

Sven-Erik Alhem hänvisade i sitt yttrande bl.a. till en Årsrapport 2001 – Åklagarmyndigheten i Malmö. I denna sägs bl.a. följande.

Det måste således konstateras att bristen på utredningsresurser hos polisen inverkat negativt på åklagarverksamheten. Ett högt prioriterat brottsområde som kan nämnas – om än nu i mindre omfattning än tidigare – är familjevåldsbrotten, där förstahandsåtgärder vid familjevåld och våld mot kvinnor på åtskilliga håll inom regionen alltjämt inte innefattar dokumentation med videoteknik. Inte heller utreds alla familjevåldsbrott med den skyndsamhet som är önskvärd. Ett annat prioriterat brottsområde är miljöbrotten. Här är det främst Länskriminalpolisens resurser att utreda de kvalificerade miljöbrotten som periodvis varit otillräckliga. Detta har skapat balanser och har medfört att miljöbrotten inte har kunnat handläggas med den snabbhet som åklagarmyndigheten och miljöåklagarna anser vara önskvärd och nödvändig.

– – –

Ett annat omfattande och viktigt område med en negativ balanssituation är den som avser hos polisen icke prioriterade ärenden. Jag tänker särskilt på de för alla medborgare så viktiga vardagsbrotten och i synnerhet på bedrägeribrotten. Vid tillsynsbesök vid kamrarna har äldre, ej avslutade ärenden till övervägande del avsett bedrägeri, förskingring och trolöshet mot huvudman men också en mindre andel olaga hot, våld mot tjänsteman och liknande vardagsbrott. De i balans liggande bedrägerimålen har i många fall inte ens kunna delas ut till utredningsman. Situationen är sådan att även allvarliga fall av bedrägeri där enskilda drabbats hårt ekonomiskt i den uppkomna situationen inte kan utredas. Dessa förhållanden är självfallet helt oacceptabla.

De nu påtalade resursmässiga bristerna hos polisen inom viktiga områden av utredningsverksamheten utgör således ett påtagligt problem. Åklagarmyndigheten saknar möjlighet att styra över eller att få en garanterad tillgång till ”öronmärkta” utredningsresurser. – – –.

I det nu aktuella ärendet anförde Sven-Erik Alhem bl.a. följande

Myndighetsledningen anser att en åklagare som ansvarig förundersökningsledare i ett mål när denne – trots påminnelser – inte hos polisen får gehör för sin begäran om utredningsresurser ska vända sig till sin kammarchef, varpå kammarchefen t.ex. genom kontakter med berörd polisområdeschef eller annan chefsperson inom polisen bör söka utverka att utredningen kan komma till stånd. Dessvärre är förhållandena med bristande utredningsresurser inom betydande områden hos polisen i Skåne sådana att en känsla av uppgivenhet kan uppkomma hos många åklagare. Detta gäller t.ex. bedrägeribrotten. I sin tur har detta lett till att påminnelser inte alltid gjorts i erforderlig omfattning eftersom uppfattningen varit att det ju än då inte medför något resultat. Åklagarmyndighetens uttalade policy är att kammarchefen i sin tur – om ett lyckat resultat uteblir – vänder sig till ÖÅ:s kansli, varpå jag och vice överåklagaren i samband med våra regelbundna möten med länspolismästaren tar

upp problemen. Jag har också, t.ex. genom översändande av inspektionsprotokoll och vid redovisning av förhållandena i åklagardistriktet i samband med överåklagarmöten eller andra kontakter delgett Riksåklagaren dessa problem.

Klas Bergenstrand

Jag har anmodats att yttra mig över hur man lämpligen bör förfara när polisen inte har möjlighet att tillmötesgå en begäran från åklagaren om utredningshjälp.

Den naturliga utgångspunkten är att åklagare och polis har det gemensamma ansvaret för att utreda och bekämpa brott. Den grundläggande ansvars- och uppgiftsfördelningen vilar på lagstiftningen om brottmålsförfarandet, främst rättegångsbalken och förundersökningskungörelsen.

Reglerna om förundersökningsledning finns i 23 kap. rättegångsbalken. När en förundersökning leds av en åklagare får denne enligt 3 § andra stycket anlita biträde av polismyndigheten för att verkställa förundersökningen. Han får också uppdra åt polisman att vidta en viss åtgärd som hör till förundersökningen, om det är lämpligt med hänsyn till åtgärdens beskaffenhet.

Reglerna i 23 kap. rättegångsbalken och i förundersökningskungörelsen är allmänt hållna och utgör endast den rättsliga ramen för hur en förundersökning skall ledas och utföras. Förarbetena ger mycket liten ledning för bedömningen av den närmare innebörden av det ansvar och de befogenheter som åvilar åklagare resp. polis under en förundersökning. Däremot har dessa frågor belysts i bl.a. Juristkommissionens och Den parlamentariska kommissionens rapporter med anledning av mordet på Olof Palme. På ett mera allmänt plan kan ansvarsfördelningen beskrivas så att polisens grundläggande uppgift är att bedriva brottsspaning och att utreda brott medan åklagaren har som huvuduppgift att leda förundersökningen, besluta i åtalsfrågan och att driva brottmålsprocessen (jfr SOU 1987:72 s. 113).

Åklagarens rätt enligt 23 kap. 3 § andra stycket rättegångsbalken att anlita biträde av polisen får i och för sig anses innebära en skyldighet för polisen att ställa resurser till åklagarens förfogande för förundersökningen. Med hänsyn till att polisens resurser knappast kan räcka till att utreda alla inkommande anmälningar samtidigt är det tydligt att prioriteringar mellan olika utredningar måste göras.

När det gäller resursanvändningen anses åklagaren visserligen alltid fritt kunna framställa önskemål hos polis med stöd av 23 kap. 3 § rättegångsbalken. Polisen är emellertid inte skyldig att lämna det biträde som begärs, om det saknas resurser för ändamålet (se bl.a. SOU 1987:72 s. 113 och Fitger, Rättegångsbalken s. 23:19).

Det anförda ger vid handen att det gällande systemet för ansvarsfördelning mellan åklagare och polis under en förundersökning inte ger något rättsligt utrymme för åklagaren att förfoga över de polisiära utredningsresurserna. Det är således i första hand en fråga för polisen att svara för prioriteringen av dessa resurser.

Ansvaret för prioriteringen ligger på polisledningen. Praktiskt sett innebär det att en åklagare som i egenskap av förundersökningsledare möts av invändningen att det saknas resurser på polissidan bör vända sig till sin kammarchef. Denne kan då vända sig till en chefsperson vid polisen för att söka utverka att utredningen kommer till stånd. Detta kan t.ex. ske genom att polisen ser till att det tillförs resurser från annan polismyndighet eller att omprioriteringar görs. I sista hand bör kammarchefen vända sig till överåklagarens kansli som genom kontakter med länspolismästaren eventuellt kan lösa problemet.

Jag kan även nämna att polisstyrelsen enligt 3 kap. 4 § polisförordningen (1998:1558) vid planering och uppföljning av polisens arbete skall samverka nära med åklagarmyndigheten och att polismyndigheten enligt 3 kap. 14 § skall samråda med åklagarmyndigheten innan den fattar beslut om föreskrifter

som berör åklagarväsendet. Chefen för åklagarmyndigheten eller den åklagare chefen utser har enligt 2 kap. 9 § polisförordningen rätt att delta i och yttra sig vid polisstyrelsens och polisnämndernas sammanträden och att få sin mening antecknad till protokollet.

I det aktuella fallet är det naturligtvis djupt beklagligt att polismyndigheten inte ansett sig ha tillräckligt med kompetent utredningspersonal. Jag vill tilllägga att jag den 24 januari 2002 med stöd av 2 § förordningen (1997:898) med instruktion för Ekobrottsmyndigheten beslutat att utredningen även fortsättningsvis skall handläggas vid Åklagarmyndigheten i Malmö. Jag bifogar också ett yttrande av överåklagaren Sven-Erik Alhem som berör bl.a. resursförhållandena i Skåne.

Jag vill tillägga att jag i olika sammanhang framfört en oro för att polisens resurser för brottsutredningsverksamheten i dagsläget inte fullt ut tillgodoser de krav som måste ställas. Jag vill här hänvisa till vad jag anfört i bilaga till Riksåklagarens budgetunderlag 2002 under rubriken Riktlinjer för brottsutredningsverksamheten – – – .

Samtidigt vill jag understryka att det pågår ett för åklagarväsendet och polisen gemensamt arbete för en fördjupad och förbättrad samverkan. Jag har i ett yttrande över Granskningskommissionens betänkande i anledning av brottsutredningen efter mordet på statsminister Olof Palme redovisat min bild av en möjlig samverkan mellan åklagare och polis. – – –

B.G. yttrade sig över remissvaren.

I ett beslut den 22 augusti 2002 anförde *chefsJO Eklundh* följande.

Bedömning

Av utredningen i ärendet framgår att en anmälan om trolöshet mot huvudman, som gjordes den 17 november 1998, ännu tre år senare inte hade föranlett några utredningsåtgärder av det skälet att polismyndigheten inte ansett sig kunna ställa några utredningsresurser till åklagarens förfogande. Det är tydligt att en sådan tidsutdräkt inte står i överensstämmelse med vad som föreskrivs i 23 kap. 4 § andra stycket rättegångsbalken (RB) att en förundersökning skall bedrivas så skyndsamt som omständigheterna medger.

Den organisatoriska uppdelningen av ansvaret för den brottsutredande verksamheten mellan två olika myndighetsorganisationer, polisväsendet och åklagarväsendet, förutsätter att åklagaren och polismyndigheten i det enskilda fallet kan samverka på ett effektivt och förtroendefullt sätt. Den grundläggande regeln om denna samverkan finns i 23 kap. 3 § andra stycket RB, som slår fast att en åklagare som är förundersökningsledare vid verkställandet av förundersökningen får anlita biträde av polismyndigheten samt uppdra åt en polisman att vidta en viss åtgärd som hör till förundersökningen, om det är lämpligt med hänsyn till åtgärdens beskaffenhet.

Bestämmelsen i 23 kap. 3 § andra stycket RB ger således en åklagare som leder en förundersökning rätt att vända sig till polismyndigheten med en begäran om biträde. Åklagaren har däremot inte någon rätt att förfoga över polismyndighetens resurser, och polismyndigheten har å sin sida inte någon skyldighet att lämna åklagaren det biträde han begär. Ett skäl till att åklagaren inte får det önskade biträdet kan, som i detta fall, vara att polismyndigheten inte anser sig ha tillräckliga resurser för ändamålet. Det är emellertid uppenbart att systemet med två åtskilda men samverkande myndighetsorganisation-

er inte kan fungera på det sätt som lagstiftaren har avsett, om det uppkommer en mera stadigvarande diskrepans mellan polisens resurser för brottsutredande verksamhet, å den ena sidan, och åklagarväsendets krav på biträde, å den andra.

Jag har inte underlag för att påstå att polismyndighetens bedömning att det saknades resurser för att biträda åklagaren med utredningen i och för sig skulle ha varit felaktig. Det finns därmed inte heller tillräcklig grund för kritik mot någon enskild befattningshavare vid myndigheten. Jag vill emellertid erinra om att ansvaret för verksamheten vid en polismyndighet enligt 6 § verksförordningen (1995:1322) ytterst vilar på länspolismästaren i dennes egenskap av myndighetens chef.

Utredningen i detta ärende har i stället inriktats på frågan hur polis och åklagare skall agera i situationer där polismyndigheten av resursskäl inte anser sig kunna tillmötesgå en begäran om biträde från åklagarens sida. Eftersom åklagaren, som nyss har nämnts, inte har någon rättslig möjlighet att förfoga över de polisiära utredningsresurserna, blir det i första hand en uppgift för polismyndigheten att vidta de åtgärder som krävs för att dessa resurser skall användas på bästa sätt. Jag delar Rikspolisstyrelsens uppfattning att frågor om vad som skall prioriteras i den brottsutredande verksamheten bör vara föremål för återkommande diskussioner mellan åklagarmyndigheten och polismyndigheten med inriktning på att få till stånd en samsyn i dessa frågor.

Om man inom polismyndigheten gör den bedömningen att det i ett visst fall inte inom överskådlig tid kommer att finnas några resurser för att biträda åklagaren, måste självfallet myndighetens ledning informeras. Så har också skett i det här aktuella fallet. Det ankommer sedan på myndighetsledningen att försöka finna en lösning på problemet. Den åtgärd som därvid i första hand bör komma i fråga är att undersöka om det är möjligt att omprioritera de utredningsresurser som finns inom myndigheten. Som Rikspolisstyrelsen pekar på i sitt yttrande kan det vidare finnas anledning för myndigheten att överväga möjligheterna att begära förstärkning från en annan polismyndighet eller att vända sig till Rikspolisstyrelsen.

Det är emellertid angeläget att man också inom åklagarväsendet är aktiv för att komma till rätta med problem av det aktuella slaget. En åklagare, som får ett besked att han inte inom rimlig tid kan påräkna det biträde med en brottsutredning som han bedömer som nödvändigt, får inte slå sig till ro med detta. Om han inte genom egna kontakter med polismyndigheten kan få till stånd en godtagbar lösning, bör han som Riksåklagaren och Sven-Erik Alhem har anfört vända sig till sin kammarchef. Det ankommer sedan på denne att genom kontakter med befattningshavare vid polismyndigheten på motsvarande nivå försöka utverka att nödvändiga resurser ställs till åklagarens förfogande. Om detta inte visar sig vara möjligt får frågan föras upp till överåklagaren som sedan får ta upp den med länspolismästaren.

Jag vill avslutningsvis understryka att det, som polismyndigheten framhåller i sitt yttrande, självfallet inte är acceptabelt att polismyndigheten under så lång tid inte har kunnat ge åklagaren det biträde som han begärt. Att samarbetet mellan polis och åklagare fungerar på ett tillfredsställande sätt är av

grundläggande betydelse för medborgarnas förtroende för rättsväsendet och ytterst för rättsstaten.

Med anledning av vad som framkommit i ärendet om förhållandena vid Polismyndigheten i Skåne överlämnar jag kopior av detta beslut till Justitiedepartementet och justitieutskottet. Jag överlämnar vidare en kopia av beslutet till Kommittén om tillsynen över polis och åklagare.

Frågor om polisens befallningsrätt och dokumentationsskyldighet vid en husrannsakan

(Dnr 3480-2001)

I ett beslut den 3 februari 2003 anförde *chefsJO Eklundh* bl.a. följande.

Anmälan

M.N. klagade i en anmälan till JO på det sätt som polismän vid Polismyndigheten i Stockholms län hade genomfört en husrannsakan i hennes bostad. Hon anförde därvid bl.a. följande.

I samband med att hennes sambo greps och anhölls den 19 september 2001 företogs en husrannsakan i deras gemensamma lägenhet i vilken hon befann sig tillsammans med sin son. Sex polismän deltog vid förrättningen som pågick mellan ca kl. 07.00 och ca kl. 09.30. Under denna tid tilläts hon inte att ringa något telefonsamtal och hon fick inte heller svara i telefonen som ringde vid flera tillfällen. Även hennes personliga tillhörigheter genomsöktes och hon tvingades att redogöra för vad som hittades.

Utredning

Inledningsvis infordrades diarieblad och vissa handlingar i Åklagarmyndighetens i Stockholm ärende – – – samt handlingar i Polismyndighetens i Stockholms län ärende – – –. I en tjänsteanteckning angående husrannsakan upprättad den 19 september 2001 av kriminalinspektören Eiler Augustsson hade följande antecknats.

Husrannsakan i lägenheten inleddes kl. 07.12 och avslutades 09.30. Förutom undertecknad närvarade …

Närvarande var också … sambo M.N. under hela förrättningen. Hon informerades om att … hade hämtats av polisen, misstänkt för ett grovt brott. Undertecknad bad henne inte att ringa några telefonsamtal och heller inte svara på några, vilket hon accepterade.

Beträffande tårgassprayen som anträffades i lägenheten berättade M.N. att hon fått denna av en väninna för flera år sedan.

Protokoll över beslag upprättat. Husrannsakan i personbil samt källarförråd gav inget.

Vidare inhämtades muntliga upplysningar från M.N. Hon anförde bl.a. följande. Eiler Augustsson uppgav inledningsvis vid husrannsakan att de hade gripit hennes sambo. Det första hon då frågade polismannen var om hon fick ringa till sin mamma men det fick hon inte. Hon fick inte heller svara i telefonen när den ringde trots att hon ville det. Eiler Augustsson kunde inte förklara

varför hon inte fick ringa eller svara i telefonen. Det enda svar hon fick var att han inte ville att hon ringde eller svarade. Vidare ställde polisen frågor till henne om saker som påträffades vid husrannsakan. Hon fick i viss omfattning redovisa vilka saker som var hennes, och hon fick redogöra för betydelsen av det som stod på vissa lappar i hennes plånbok och filofax. Polismännen höll emellertid inte något egentligt förhör med henne.

Ärendet remitterades till polismyndigheten som anmodades att lämna upplysningar om och yttrande över

- uppgifterna i anmälan om att M.N. inte fick ringa och inte heller fick besvara telefonsamtal under den tid som förrättningen pågick samt
- anledningen till att de uppgifter som M.N. lämnade beträffande föremål som påträffades i lägenheten inte dokumenterades.

Polismyndigheten (länspolismästaren Gunno Gunnmo) inkom med ett yttrande till vilket bl.a. var fogat upplysningar från chefen för länskriminalavdelningen polisöverintendenten Leif Jennekvist.

I remissvaret anfördes bl.a. följande.

Leif Jennekvist

M.N. har i sin anmälan uppgivit att hon inte fick ringa eller besvara telefonsamtal under den tid som förrättningen pågick.

Upplysningar har inhämtats från kriminalinspektör Eiler Augustsson, vilken påstås ha informerat M.N. om att hon inte fick ringa eller besvara telefonsamtal under tid som förrättningen pågick.

Eiler Augustsson har uppgivit att det är riktigt såtillvida att han sagt till M.N. att han inte vill att hon ringer eller besvarar telefonsamtal under förrättningen. Detta för att eventuella samtal till eller från M.N. skulle kunna utgöra störande inslag, såsom att andra personer i anledning av telefonsamtal kunde komma till lägenheten, och att husrannsakan därigenom kunde komma att försvåras. Något uttryckligt förbud att ringa eller ta emot telefonsamtal under förrättningen har aldrig meddelats N. – – –

Samtliga beslag som gjordes i lägenheten har noggrant dokumenterats i beslagsprotokoll. M.N. informerades i samband med husrannsakan om vilka föremål som togs i beslag. Något förhör med M.N. hölls inte i samband med husrannsakningstillfället.

Gunno Gunnmo

Rättslig reglering

Bestämmelserna om husrannsakan i brottsutredande syfte finns i 28 kap. rättegångsbalken (RB). Husrannsakan i RB:s mening innefattar undersökning av hus, rum eller annat slutet förvaringsställe. Husrannsakan kan endera vara reell eller personell. Reell husrannsakan företas för eftersökande av föremål som är underkastade beslag eller för utrönande av omständigheter som kan få betydelse för utredning om ett brott.

Enligt 6 § får olägenhet eller skada inte förorsakas utöver vad som är oundgängligen nödvändigt. Denna bestämmelse kan sägas ge uttryck åt att ett proportionalitetstänkande skall tillämpas också på verkställighetsstadiet (Rättegångsbalken I, Gullnäs m.fl., 28:19).

I 7 § regleras vem som har rätt att närvara vid en husrannsakan. Av andra stycket framgår att den hos vilken husrannsakan företas eller ”hans hemmava-

rande husfolk" skall få tillfälle att övervaka förrättningen och att även tillkalla vittne, om detta inte skulle orsaka dröjsmål.

Av 9 § framgår att det skall föras protokoll över husrannsakan. I protokollet skall anges ändamålet med förrättningen och vad som därvid förekommit.

I 22 § förundersökningskungörelsen (1947:948) stadgas att protokoll skall avfattas så, att det ger en trogen bild av vad som förekommit vid förundersökningen av betydelse för målet.

I 8 § polislagen (1984:387) har vissa allmänna principer för polisingripande tagits in. Paragrafen ger uttryck för behovsprincipen som bl.a. innebär att ett tvångsmedel inte får användas annat än om det är nödvändigt för att det avsedda resultatet skall uppnås och någon mindre ingripande åtgärd inte är tillräcklig. I samma paragraf har också proportionalitetsprincipen kommit till uttryck. Den innebär att en polisman som har att verkställa en tjänsteuppgift skall ingripa på ett sätt som är försvarligt med hänsyn till åtgärdens syfte och övriga omständigheter.

Bedömning

Frågan om telefonsamtal

Chefen för länskriminalavdelningen har i det bifogade yttrandet bl.a. anfört följande. Det är riktigt att den ifrågavarande polismannen sagt till M.N. att han inte ville att hon skulle ringa eller besvara telefonsamtal under den tid förrättningen pågick. Polismannen har motiverat sitt uttalande med att telefonsamtal kan utgöra ett störande inslag samt att andra personer kunde komma till lägenheten, vilket torde försvåra genomförandet av husrannsakan. Något uttryckligt förbud i saken meddelades dock aldrig M.N.

Av 28 kap. 6 § RB framgår att vid en husrannsakan får olägenhet eller skada inte förorsakas utöver vad som är oundgängligen nödvändigt. Det framgår vidare av de allmänna reglerna i 8 § polislagen att en polisman som genomför en tjänsteåtgärd skall ingripa med hänsyn till vad som är försvarligt med beaktande av åtgärdens syfte och övriga omständigheter.

Polismannen i fråga har uppgivit att syftet med hans uppmaning var att förrättningen inte skulle störas eller försvåras. Den olägenhet som M.N. upplevde till följd av uppmaningen – att avhålla sig från att tala i telefon under den tid husrannsakan pågick (två timmar och arton minuter) – måste därför ställas i proportion till syftet med husrannsakan och övriga omständigheter. Myndigheten vill härvid understryka att det inte var fråga om ett uttryckligt förbud mot att tala i telefon. Mot bakgrund av vad som ovan anförts anser polismyndigheten att polismannen hade fog för sitt agerande.

Frågan om dokumentation

Av det bifogade yttrandet från länskriminalavdelningen framgår att samtliga beslag som gjordes i lägenheten noggrant har dokumenterats i beslagsprotokoll (vilket tidigare tillsänts JO). Av yttrandet från länskriminalavdelningen framgår vidare att det på grund av brottets art var viktigt att göra en mycket noggrann undersökning av bostaden. De föremål som var av stort intresse – bl.a. mobiltelefoner och kontantkort – togs i beslag. Av yttrandet framgår även att något förhör inte hölls med M.N.

I ärendet föreligger även en tjänsteanteckning daterad den 19 september 2001. Av denna tjänsteanteckning framgår, utöver vad som redan anförts, vad M.N. har uppgett beträffande föremål som har anträffats i lägenheten.

Polismyndigheten är av den uppfattningen att det måste ställas höga krav på den dokumentation som efterföljer ett polisingripande. Av hänsyn till kravet på rättssäkerhet och möjligheten att i efterhand kunna bilda sig en fullständig och korrekt uppfattning om vad som förekommit vid t.ex. en husrannsakan, måste den vidtagna tvångsåtgärden dokumenteras på ett fullständigt

sätt. De krav som ställs på denna dokumentation återfinns i bl.a. 28 kap. 9 § RB och i 22 § förundersökningskungörelsen. Myndigheten anser att beslagsprotokollet tillsammans med tjänsteanteckningen ger en trogen bild av vad som förekommit vid husrannsakan. Det är myndighetens uppfattning att dokumentationen i det aktuella ärendet har skett i enlighet med gällande bestämmelser.

M.N. yttrade sig över remissvaret.

Bedömning

Frågan om telefonsamtal

M.N. har uppgett att hon ville ringa till sin mor men att hon inte fick göra det under den tid som husrannsakan pågick samt att hon inte heller fick svara när telefonen ringde. Polismyndigheten har i remissvaret anfört att polismannen i fråga, dvs. Eiler Augustsson, sade till M.N. att han inte ville att hon skulle ringa eller besvara telefonsamtal under den tid som förrättningen pågick men att det inte varit fråga om något uttryckligt förbud. Myndigheten har därvid förklarat sig anse att Eiler Augustsson hade fog för sitt agerande och har i sammanhanget bl.a. hänvisat till reglerna i 8 § polislagen (1984:387).

Nämnda bestämmelse har följande lydelse.

En polisman som har att verkställa en tjänsteuppgift skall under iakttagande av vad som föreskrivs i lag eller annan författning ingripa på ett sätt som är försvarligt med hänsyn till åtgärdens syfte och övriga omständigheter. Måste tvång tillgripas, skall detta ske endast i den form och den utsträckning som behövs för att det avsedda resultatet skall uppnås.

Ett ingripande som begränsar någon av de grundläggande fri- och rättigheter som avses i 2 kap. regeringsformen får ej grundas enbart på bestämmelserna i första stycket.

De grundläggande principer för polisingripanden som läggs fast i 8 § polislagen gäller generellt i polisens verksamhet. Som jag framhållit i ett tidigare ärende (se JO 2001/02 s. 85) kan detta lagrum däremot inte i sig åberopas som grund för någon befallningsrätt i polisens brottsutredande verksamhet. En befallning i denna verksamhet måste i stället ha sin grund i någon av de befogenheter som enligt rättegångsbalken tillkommer polisen, t.ex. att ta med en person till förhör, att verkställa ett beslut om husrannsakan eller att genomföra en kroppsvisitation eller kroppsbesiktning.

I förevarande ärende var polisens uppdrag att efter beslut av åklagare verkställa en husrannsakan i M.N:s bostad med anledning av brottsmisstankar mot hennes sambo. Polisen måste uppenbarligen i en sådan situation anses ha en rätt att ge befallningar som syftar till att åstadkomma att husrannsakan kan genomföras på ett tillfredsställande och effektivt sätt.

I ärendet råder delade meningar om Eiler Augustsson faktiskt uttalade ett förbud för M.N. att ha telefonkontakter under förrättningen eller om det, som polismyndigheten anfört, endast var fråga om ett önskemål från polismannens sida. Det har inte varit möjligt att slå fast hur det faktiskt förhöll sig i detta avseende. Jag vill emellertid med anledning av det inträffade understryka vikten av att en polisman som ingriper i myndighetsutövning är försiktig i

sina uttalanden, eftersom han därvid ger uttryck för samhällets maktbefogenheter, oavsett om han använder tvång eller inte. Den person som ingripandet riktar sig mot befinner sig som regel i ett sådant underläge att det strängt taget aldrig kan bli tal om någon egentlig frivillighet, även om polismannen inte är beredd att ”sätta makt bakom orden” vid en vägran att efterkomma befallningen eller önskemålet (jfr JO 2001/02 s. 86).

Som skäl för att polisen inte ville att M.N. skulle ringa eller besvara telefonsamtal har anförts att detta skulle kunna utgöra ett störande inslag samt att andra personer kunde komma till lägenheten, vilket torde försvåra genomförandet av husrannsakan. Polismyndigheten har emellertid också hänvisat till bestämmelserna i 28 kap. 7 § rättegångsbalken av vilka det framgår att den person hos vilken husrannsakan företas har rätt att tillkalla ett vittne, om detta inte orsakar dröjsmål.

Jag vill inte utesluta att telefonerande under en pågående husrannsakan någon gång kan ha en menlig inverkan på förrättningen. En följd av att M.N. bibringades uppfattningen att hon inte fick ringa blev emellertid att hon i realiteten betogs möjligheten att tillkalla ett vittne. M.N. har i detta hänseende upplyst att hennes mor kunde komma med mycket kort varsel. M.N. borde därför ha fått ringa till sin mor. Jag har vidare svårt att se att det förelåg något av hänsyn till genomförandet av förrättningen betingat hinder mot att hon kortfattat besvarade inkommande telefonsamtal, t.ex. genom att be att få återkomma.

Frågan om dokumentation

Av de upplysningar som har inhämtats från M.N. framgår att hon fick svara på frågor rörande flera av de föremål som påträffades under förrättningen men att det enligt hennes uppfattning inte var något egentligt förhör. Enligt polismyndigheten hölls det inte heller något förhör med M.N. vid tillfället.

De upplysningar som M.N. lämnade i samband med husrannsakan synes inte ha dokumenterats på annat sätt än som framgår av den tjänsteanteckning som har återgetts i det föregående, i vilken det endast antecknats vad hon upplyste om en tårgasspray.

Jag delar polismyndighetens uppfattning att det måste ställas höga krav på den dokumentation som efterföljer ett polisingripande och att en vidtagen tvångsåtgärd, såsom en husrannsakan, måste dokumenteras på ett fullständigt sätt med hänsyn till kravet på rättssäkerhet och till att det skall vara möjligt att i efterhand bilda sig en fullständig och korrekt uppfattning om vad som förekommit. Det hade enligt min mening varit lämpligt att polisen, exempelvis i den aktuella tjänsteanteckningen, dokumenterade de ytterligare svar som M.N. lämnade på polismännens frågor om olika föremål i lägenheten.

En åklagares och polismyndighets handläggning av i beslag och senare i förvar tagna kontanter samt tingsrättens handläggning av ett kvarstadsyrkande

(Dnr 3788-2001)

Anmälan

I en anmälan till JO framförde T.J. klagomål mot chefsåklagaren Solveig Wollstad vid Åklagarmyndigheten i Linköping. Han anförde därvid bl.a. att tingsrätten i en dom hävt ett beslag av pengar som verkställts hos honom men att det sedan, trots att han ringde en gång i veckan, kom att dröja ett och ett halvt år innan han återfick pengarna. Vid sina kontakter med polisen hänvisade de honom till åklagaren och åklagaren hänvisade till polisen.

Utredningsåtgärder

Inledande åtgärder

Handlingar i Polismyndighetens i Östergötlands län ärende, åklagarkammarens i Linköping ärende samt Motala tingsrätts (numera Linköpings tingsrätt) mål – – – infordrades och granskades.

Med anledning av iakttagelser som gjordes vid granskningen av de infordrade handlingarna beslutade chefsJO Eklundh den 16 november 2001 att inleda förundersökning angående tjänstefel.

Förundersökningen

Målsägandeförhör hölls med T.J. Förhör enligt 23 kap. 6 § RB hölls med advokaten H.O. samt med kriminalinspektören Staffan Lennermark, kriminalinspektören Anders Hågemo, assistenten Agneta Lockner och polisintendenten Jimmy Klaar, alla vid Polismyndigheten i Östergötlands län. Muntliga upplysningar inhämtades också från redovisningschefen Marianne Hellström vid polismyndigheten.

Vidare infordrades kvittens avseende utbetalade 17 441 kr samt Göta hovrätts dom – – –.

Med anledning av vad som kommit fram under utredningen fann chefsJO Eklundh att det saknades anledning att fortsätta förundersökningen. Han beslutade därför den 7 juni 2002 att lägga ned den.

Förundersökningens resultat

Granskade handlingar

Vid kroppsvisitation av T.J. i samband med att han greps av polisen den 18 januari 1999 påträffades 17 420 kr i en filofax. Kontanterna togs i beslag och beslaget fastställdes den 25 januari av Solveig Wollstad (beslagsliggare – – –). Övriga punkter i beslaget rörde narkotika, varför kontanterna, efter beslut av Staffan Lennermark, den 3 mars överfördes till beslagsliggare nr – – – för att sättas in på ett konto i Nordbanken. Beslagshandläggaren Agneta

Lockner satte den 4 mars in 16 420 kr på nämnda konto. Resterande 1 000 kr insattes på kontot den 12 mars, sedan dessa kontanter den 9 mars återkommit från teknisk undersökning.

Den 18 juni 1999 beslutade Solveig Wollstad att kontanterna skulle tas i förvar. Av diariebladet i åklagarmyndighetens ärende framgår att beslutet expedierades till polismyndigheten den 23 juli.

I ansökan om stämning den 21 juni 1999 yrkade Solveig Wollstad att bl.a. T.J. skulle fällas till ansvar för grovt narkotikabrott m.m. Hon yrkade också att 459 000 kr skulle förklaras förverkade hos T.J. och en medtilltalad solidariskt såsom värde och vinning av överlåten narkotika. Enligt åklagaren kunde det skäligen befaras att T.J. och den medtilltalade genom att undanskaffa egendom eller annorledes skulle undandra sig att betala värdet av förverkad egendom som kunde antas att på grund av brotten ådömas dem, varför hon även yrkade att rätten skulle förordna om kvarstad på så mycket av deras egendom att fordringen kunde antas bli täckt vid utmätning. Hon anmärkte därvid att hon, i avbidan på rättens beslut om kvarstad, jämlikt 26 kap. 3 § rättegångsbalken hade tagit 17 420 kr, som påträffats hos T.J., i förvar.

Tingsrätten, som påbörjade huvudförhandling i målet den 29 juni 1999, dömde den 4 augusti T.J. till fängelse i sju år för grovt narkotikabrott och häleri, varvid vissa av åklagaren framställda åtal ogillades. T.J. förpliktades vidare bl.a. att utge 150 000 kr såsom förverkat värde och vinning av överlåten narkotika medan förverkandeyrkandet lämnades utan bifall beträffande den medtilltalade. Åklagarens kvarstadsyrkande lämnades utan bifall. I domskälen angavs därvid följande.

Domen kan jämlikt 3 kap. 6 § utsökningsbalken genast verkställas, såvitt gäller nu ifrågavarande betalningsskyldighet. Behov av särskild åtgärd för säkerställande härav föreligger således icke vidare. Kvarstadsyrkandet skall därför lämnas utan bifall.

Solveig Wollstad överklagade domen till Göta hovrätt och yrkade bl.a. att ytterligare 8 000 kr skulle förklaras förverkade såsom värde och vinning av överlåten narkotika. Tingsrättens beslut i kvarstadsfrågan överklagades inte. Även T.J. överklagade domen. Göta hovrätt ändrade i sin dom den 2 december 1999 tingsrättens dom avseende T.J. endast på så sätt att påföljden bestämdes till åtta års fängelse. Högsta domstolen beslutade den 7 januari 2000 att inte meddela prövningstillstånd i målet.

Enligt en anteckning i beslagsprotokollet daterad den 3 maj 2000 skulle Jimmy Klaar ha beslutat att de hos T.J. påträffade pengarna skulle sättas in på Rikspolisstyrelsens konto, vilket gjordes den 22 maj. Den 6 oktober fattade han ett nytt beslut av följande lydelse.

ÄNDRING AV BESLUT – – –

Polismyndighetens felaktiga beslut den 3 maj 2000 att sätta in 17 441 kronor på RPS-konto skall ändras till att pengarna skall återföras till polismyndighetens konto och därefter utbetalas till T.J. (*personnummer*)

T.J. kvitterade ut pengarna men kvittensen är inte daterad. Redovisningschefen Marianne Hellström har emellertid uppgett att kvittensen ingår i en serie

verifikationer med löpnummer, varför man av övriga verifikationer i serien kan sluta sig till att pengarna kvitterades någon gång mellan den 7 och den 13 november 2000.

Förhör

T.J. berättade bl.a. följande. Sedan han fått del av tingsrättens dom och konstaterat att kvarstadsyrkandet hade lämnats utan bifall, tog han kontakt med polisen för att få tillbaka kontanterna. Det var till en början främst Staffan Lennermark som han hade kontakt med. Denne hänvisade honom till Solveig Wollstad som i sin tur hänvisade tillbaka till polisen. Han uppskattar att han talade med Staffan Lennermark flera gånger i veckan under den period efter tingsrättens dom som han satt häktad. Även hans offentlige försvarare i hovrätten, H.O., var vid flera tillfällen i kontakt med Staffan Lennermark i denna fråga. Denne uppgav vid förfrågningarna att han inte visste var pengarna fanns eller vem som hade hand om dem. Han lämnade olika besked vid varje telefonsamtal. Vid ett tillfälle sade Solveig Wollstad att pengarna fanns hos kronofogdemyndigheten. Han kontrollerade då saken med myndigheten, som emellertid inte hade fått pengarna. Omkring julen 1999 uppstod en konflikt mellan T.J. och Staffan Lennermark och därefter hade T.J. i stället kontakt med Anders Hågemo i saken. Denne försökte hjälpa honom att få reda på vad som hade hänt med pengarna och det var också Anders Hågemo som slutligen upplyste om att de var insatta på ett konto. T.J. kontaktade då åter Solveig Wollstad och konfronterade henne med dessa uppgifter. Hon vidhöll till en början att de ”hade rätt att ta pengarna” men sedan hon på eget initiativ läst högt ur domen för honom insåg hon att det inte förhöll sig på det viset. Då sade hon att hon inte hade med det hela att göra utan att det var polisen som skulle lämna ut beslagen, men att hon skulle kontakta polisen i frågan. Detta samtal mellan honom och Solveig Wollstad ägde rum strax före jul 2000, cirka tre veckor innan han fick tillbaka pengarna.

H.O. uppgav i huvudsak följande. T.J. tog kontakt med honom efter tingsrättsförhandlingen och ville att han skulle företräda honom i hovrätten, vilket han också gjorde. T.J. informerade honom om kontanterna och sade att han ville ha tillbaka dem men att han inte hade fått något besked i saken från polisen. Hans Orrenius kontaktade då polisen; han talade bl.a. med Staffan Lennermark och han var också i kontakt med Solveig Wollstad i fråga om kontanterna. Som han minns det hänvisade Solveig Wollstad honom till polisen. Sammanlagt rörde det sig om cirka tre till fem samtal. Han fick bl.a. ett besked om att pengarna var insatta på något separat konto och sedan överförda till kronofogdemyndigheten. Eftersom T.J., när han upplyste denne om detta, sade att han inte hade några skulder, kontaktade han polisen igen och, efter vad han kommer ihåg, sades då att man skulle ”titta på” det.

Staffan Lennermark berättade bl.a. följande. När den tekniska undersökningen av pengarna var klar den 3 mars 1999, lämnade han över dem till beslagshanteraren Agneta Lockner. Efter det hade han inte med pengarna att göra. Han tror att T.J. kan ha ringt någon gång angående pengarna och att han

då berättade för denne vart han skulle vända sig för att få besked i saken. Det är möjligt att även H.O. ringde honom.

Vid förhöret med *Agneta Lockner* upplyste hon att hon sedan år 1997 är ensam beslagshanterare och godshanterare för Norrköping, Finspång och Valdemarsvik. Vidare uppgav hon att hon normalt direkt via postöppningen får domar i vilka beslut om beslag meddelats. Om hon är osäker på vad som förordnats brukar hon i första hand fråga chefen för kriminalavdelningen, Kjell Svensson. Det händer också att hon tar kontakt med åklagaren. Om ett beslag görs om till förvarstagande noterar hon på beslagsprotokollet att pengarna är tagna i förvar.

Hon bekräftade att hon i det aktuella fallet satt in pengar på konto i enlighet med vad som framgick av det till JO infordrade beslagsprotokollet. Vidare uppgav hon att hon av en stämpel på tingsrättens dom drog slutsatsen att hon fick del av den domen den 27 augusti 1999. Att döma av en annan stämpel vidarebefordrade hon sedan domen till narkotikaroteln som erhöll domen den 30 augusti 1999. Göta hovrätts dom kom enligt en inkomststämpel in till narkotikaroteln den 10 december 1999 och Högsta domstolens beslut kom in dit den 19 januari 2000. Agneta Lockner gjorde för egen del vissa anteckningar på Högsta domstolens beslut, bl.a. angående ett beslagsnummer som narkotikaroteln troligen hade hjälpt henne att hitta. Detta beslagsnummer fanns nämligen inte i någon av domarna. Tydligen hade domstolarna ”glömt bort att ange beslagsnumret vad beträffade kontanterna”. Dessutom hade hon antecknat ”pengar i beslag 20249-99 utges till staten enligt Jimmy Klaar 000426” samt ”sidan 2 plus 50-51 i tingsrättsdomen”.

När hon fick del av tingsrättens dom förstod hon inte hur hon skulle tolka den. Hon tror att Kjell Svensson funderade över hur domen skulle tolkas innan de bad om mer hjälp. Därefter kontaktades ”tjejerna på knarket” som inte heller förstod hur domen skulle tolkas, varför Jimmy Klaar frågades om råd. Den 26 april 2000 gav Jimmy Klaar henne beskedet att kontanterna skulle sättas in på Rikspolisstyrelsens konto. Det är det kontot de använder sig av när kontanter inte skall ges ut till någon annan. Hon satte in pengarna på kontot den 22 maj. Hon fick sedan den 9 oktober ett beslut av Jimmy Klaar att kontanterna skulle utbetalas till T.J. Hon känner inte till varför beslutet ändrades. Hon hjälpte till att förmedla beslutet till Marianne Hellström på ekonomienheten men egentligen var saken utagerad för hennes del när pengarna sattes in på Rikspolisstyrelsens konto. Kontakterna med Rikspolisstyrelsen hanterades av ekonomienheten. Hon har ingen notering om att beslaget omvandlades till ett förvarstagande.

Jimmy Klaar uppgav att han ansåg att tingsrättens dom var mycket krångligt skriven. Han fattade ett beslut på det sätt som han förstod domen, vilket innebar att pengarna skulle sättas in på Rikspolisstyrelsens konto. Han frågade inte någon annan till råds eftersom han trodde att han förstod domen. Han kommer inte ihåg hur frågan kom upp igen. Bakgrunden kan vara att T.J. tog kontakt med polisen. Om han inte minns fel tog han också kontakt med Solveig Wollstad.

Anders Hågemo uppgav att han inte har något minne av att T.J. skulle ha varit i kontakt med honom rörande några pengar. De hade däremot kontakt

beträffande en klocka som varit föremål för beslag och som han sedermera överlämnade till T.J.

Remissförfarandet

Sedan förundersökningen hade lagts ned inhämtades upplysningar och yttrande från Åklagarmyndigheten i Linköping och Linköpings tingsrätt.

Åklagarmyndigheten anmodades att lämna upplysningar om och yttra sig enligt följande.

1. Vilken var anledningen till att de kontanter som togs i beslag hos T.J. den 18 januari 1999 inte togs i förvar förrän den 18 juni 1999?
2. Underrättades polismyndigheten om att kontanterna hade tagits i förvar och, om så var fallet, när och på vilket sätt skedde detta?
3. Tog numera chefsåklagaren Solveig Wollstad någon befattning med ärendet rörande kontanterna efter tingsrättens dom den 4 augusti 1999 och i så fall på vilket sätt?
4. Har Solveig Wollstad efter tingsrättens dom haft kontakt med T.J. och/eller hans försvarare angående kontanterna och, om så är fallet, vilket besked har därvid lämnats?

Tingsrätten anmodades att lämna upplysningar om och yttra sig enligt följande.

1. Vilken var den rättsliga grunden för att åklagarens yrkande om kvarstad beträffande i förvar tagna kontanter som kom in till tingsrätten den 21 juni 1999 behandlades först vid huvudförhandlingen som påbörjades den 29 juni 1999?
2. Vilka rättsliga överväganden föranledde tingsrätten att vid prövningen av kvarstadsyrkandet hänvisa till 3 kap. 6 § utsökningsbalken (se domen den 4 augusti 1999 s. 51)?
3. Expedierades domen till Rikspolisstyrelsen?

Åklagarmyndigheten (överåklagaren Krister Waern) inkom med ett yttrande till vilket var fogat upplysningar från chefsåklagaren Solveig Wollstad.

Tingsrätten (lagmannen Anders Iacobaeus) inkom med ett yttrande i vilket han hänvisade till ett bifogat yttrande från rådmannen Håkan Fogelberg.

I ett beslut den 11 juni 2003 anförde *chefsJO Eklundh* bl.a. följande.

Rättslig reglering

Beslag

Bestämmelser om beslag finns i 27 kap. RB. Enligt 1 § första stycket får föremål, som skäligen kan antas ha betydelse för utredning om brott eller vara genom brott någon avhänt eller på grund av brott förverkat, tas i beslag. Om ett beslag verkställs utan beslut av undersökningsledaren eller åklagaren skall det, enligt 4 § tredje stycket, skyndsamt anmälas till denne, som har att omedelbart pröva om beslaget skall bestå.

Om det inte längre finns skäl för ett beslag, skall det, enligt 8 §, omedelbart hävas. Om hävande av beslag förordnar rätten eller, om beslaget inte meddelats eller fastställts av rätten, undersökningsledaren eller åklagaren. Då målet avgörs skall rätten pröva om beslaget fortfarande skall bestå.

Pengar kan tas i beslag exempelvis för spårsökning eller kontroll av sedelnummer. Det är då fråga om ett beslag som kan antas ha betydelse för utredning om brott. Ett annat skäl för beslag av pengar är att det skäligen kan antas att sedlar som påträffas hos någon som är misstänkt för ett förmögenhetsbrott har avhänts målsäganden genom brottet. Det bör emellertid anmärkas att sådana situationer är ovanliga. För att säkerställa exempelvis målsägandens rätt eller statens krav på förverkat värde och vinning av överlåten narkotika kan endast kvarstadsinstitutet användas (jfr Olivecrona, Rättegången i brottmål enligt rättegångsbalken, 3 uppl., s. 250).

Förvarstagande och kvarstad

I 26 kap. RB finns bestämmelser om kvarstad i brottmål. Om någon är skäligen misstänkt för brott och det skäligen kan befaras att han genom att avvika eller genom att undanskaffa egendom eller annorledes undandrar sig att betala böter, värdet av förverkad egendom, företagsbot eller annan ersättning till det allmänna eller skadestånd eller annan ersättning till målsägande, som kan antas att på grund av brottet ådömas honom, får det förordnas om kvarstad på så mycket av hans egendom att fordringen kan antas bli täckt vid utmätning (1 § första stycket).

Beslut om kvarstad meddelas av rätten (2 § första stycket). En fråga om kvarstad får tas upp på yrkande av undersökningsledaren, åklagaren eller målsäganden. Efter åtalet får rätten även självmant ta upp frågan om kvarstad (2 § andra stycket).

Väcks en fråga om kvarstad skall en förhandling äga rum inför rätten så snart det kan ske. Är det fara i dröjsmål får rätten omedelbart bevilja åtgärden att gälla till dess något annat förordnas (2 § fjärde stycket).

I avvaktan på rättens beslut om kvarstad får undersökningsledaren eller åklagaren ta lös egendom i förvar (3 § första stycket). Har undersökningsledaren eller åklagaren tagit lös egendom i förvar skall han så snart det kan ske och senast fem dagar därefter lämna in en framställning om kvarstad till rätten. Görs inte en sådan framställning skall egendomen omedelbart återställas (4 § första stycket).

När en framställning kommit in skall rätten så snart det kan ske och, om synnerligt hinder inte möter, senast på fjärde dagen därefter hålla en sådan förhandling som avses i 2 §. Utsätts huvudförhandling att hållas inom en vecka sedan framställningen kom in får dock, om inte rätten finner att särskild förhandling bör äga rum, förhandlingen anstå till huvudförhandlingen (4 § andra stycket).

Beslutas kvarstad, beträffande egendom som tagits i förvar, skall, om rätten inte beslutar annat, egendomen bli kvar i myndighetens vård till dess beslutet verkställts (4 § tredje stycket).

Särskild rättsverkan av brott

Av 36 kap. 1 § brottsbalken framgår att utbyte av brott skall förklaras förverkat om det inte är oskäligt. När det, som i det aktuella fallet, är fråga om misstanke om narkotikabrott finns särskilda bestämmelser om förverkande i 6 § narkotikastrafflagen (1968:64). Av denna bestämmelse följer att narkotika som varit föremål för brott enligt lagen eller värdet därav eller vinning av sådant brott skall förklaras förverkat om det inte är uppenbart obilligt.

Uppbörd, dvs. frivillig betalning, eller indrivning beträffande sådan särskild rättsverkan av brott som innefattar betalningsskyldighet skall verkställas enligt bestämmelserna i bötesverkställighetslagen (1979:189) och bötesverkställighetsförordningen (1979:197). Av 2 § första stycket bötesverkställighetslagen framgår att uppbörd sker så snart dom, strafföreläggande eller föreläggande av ordningsbot har meddelats. Indrivning får däremot inte ske förrän domen har vunnit laga kraft eller föreläggandet har godkänts.

Rikspolisstyrelsen är central uppbördsmyndighet och upprättar saköreslängd till grund för indrivning av obetalda belopp.

Av förordningen (1970:517) om rättsväsendets informationssystem följer att tingsrätten inom tio dagar från dagen för en dom i ett brottmål skall lämna uppgift om avgörandet till Rikspolisstyrelsen. Sedan tiden för fullföljd utgått skall uppgift lämnas till Rikspolisstyrelsen huruvida domen vunnit laga kraft eller överklagats (5, 6 och 7 §§).

Bedömning

Beslaget och förvarstagandet av kontanterna

Den 18 januari 1999 togs 17 420 kr i beslag hos T.J. i samband med att han greps som anhållen i sin frånvaro med anledning av misstanke om grovt narkotikabrott. Sedan beslaget fastställts skickades 1 000 kr för spårsökning, medan resterande belopp den 4 mars sattes in på ett konto i Nordbanken. Den 12 mars sattes även dessa 1 000 kr in på kontot i banken. Den 18 juni beslutade Solveig Wollstad att ta pengarna i förvar.

Ändamålet med beslaget av kontanterna var enligt protokollet att utröna omständigheter som kunde antas äga betydelse för utredningen. Solveig Wollstad har i sitt yttrande anfört att hon, i samband med att kontanterna togs i beslag, gav muntliga direktiv om att det skulle utredas ”vad det var för pengar” samt att polisens tekniker skulle undersöka dem. Såvitt framgår av utredningen vidtogs inga andra åtgärder avseende kontanterna än att 1 000 kr undersöktes tekniskt. Uppenbarligen ledde denna undersökning inte till något resultat, eftersom hela den beslagtagna summan efter den 12 mars 1999 fanns insatt på polisens konto i Nordbanken.

För att säkerställa statens kommande krav på förverkat värde och vinning av överlåten narkotika beslutade Solveig Wollstad den 18 juni 1999 att ta kontanterna i förvar. Med anledning av frågan om orsaken till att beslutet inte fattades tidigare har Solveig Wollstad uppgett följande. Enligt uppgift från polisen sattes merparten av kontanterna på polisens initiativ in på konto den 4 mars medan några av sedlarna kvarstannade för ytterligare teknisk under-

sökning. Utredningen om vems kontanterna var eller huruvida de utgjort vederlag för narkotika eller stöldgods var då inte klar. Hon har vidare anfört att hon under våren gjorde ett flertal förfrågningar om hur undersökningen avseende pengarna fortskred och att hon då fick veta att det inte var färdigutrett och att hon skulle få besked så snart det var klart. Hon fick emellertid inte kännedom om undersökningen förrän i samband med att utredningen redovisades den 16 juni.

Åklagarmyndigheten har uttalat att de i beslag tagna pengarna borde ha tagits i förvar då dessa sattes in på ett bankkonto i mars 1999, eftersom sedlarna då rimligen inte längre kunde undersökas i brottsutredande syfte. Jag delar denna uppfattning. Av utredningen framgår inte när Solveig Wollstad fick kännedom om insättningen den 4 mars. Av hennes yttrande drar jag emellertid den slutsatsen att hon i varje fall inte förrän den 16 juni fick kännedom om att det återstående beloppet om 1 000 kr hade satts in på konto den 12 mars. Enligt åklagarmyndigheten var detta resultatet av en oacceptabel brist i rutinerna.

Solveig Wollstad har inte kunnat dra sig till minnes om någon muntlig underrättelse om förvarstagandet gjordes samma dag som hon fattade beslutet. Hon har emellertid anfört att förvarstagandet framgick av stämningsansökan som överlämnades till dåvarande rotelchefen Jan-Åke Pettersson vid polismyndigheten samma dag som åtal väcktes, varför myndigheten i vart fall då torde ha fått kännedom om förvarstagandet samt att två kriminalinspektörer också var närvarande vid huvudförhandlingen som pågick mellan den 29 juni och den 20 juli 1999. Underrättelse om förvarstagandet expedierades till polismyndigheten först den 23 juli 1999.

Som åklagarmyndigheten har anfört skulle en underrättelse om förvarstagandet självfallet ha skickats till polismyndigheten i omedelbar anslutning till beslutet.

Av förhöret med Agneta Lockner framgår att hon, när hon fick del av domarna i målet, reagerade över att domstolarna hade glömt bort att ange beslagsnumret beträffande kontanterna. Hon hade inte heller gjort någon notering om förvarstagandet. Slutsatsen att beslagshandläggaren inte hade fått något besked om förvarstagandet ligger därför nära till hands. Skälet till detta har inte kunnat klarläggas.

Tingsrättens handläggning

Solveig Wollstads ansökan om stämning kom in till tingsrätten den 21 juni 1999. I anslutning till åtalet för bl.a. grovt narkotikabrott yrkade hon att 459 000 kr skulle förklaras förverkade hos T.J. och en medtilltalad solidariskt såsom värde och vinning av överlåten narkotika. Hon yrkade också att rätten skulle förordna om kvarstad på så mycket av deras egendom att fordringen kunde antas bli täckt vid utmätning och anmärkte därvid att hon, i avbidan på rättens beslut om kvarstad, hade tagit 17 420 kr, som påträffats hos T.J., i förvar.

Huvudförhandlingen i målet påbörjades den 29 juni 1999, dvs. åtta dagar senare.

Om lös egendom tagits i förvar skall en framställning om kvarstad, som har angetts i det föregående, prövas av rätten vid förhandling så snart det kan ske och, om synnerligt hinder inte möter, senast på fjärde dagen efter det att den kommit in. Om huvudförhandling sätts ut att hållas inom en vecka sedan framställningen kom in får emellertid, om inte rätten finner att särskild förhandling bör äga rum, förhandlingen anstå till huvudförhandlingen.

Håkan Fogelberg har uppgett att tingsrätten varit medveten om gällande tidsfrister för rättens prövning av kvarstadsyrkandet men att det hade varit förenat med betydande praktiska svårigheter att hålla särskild förhandling i kvarstadsfrågan. Han beaktade vid avvägningen mellan de motstående intressena att den i förvar tagna egendomen utgjordes av medel som under flera månader varit i beslag utan någon invändning från T.J:s sida. Den olägenhet som en dags dröjsmål kunde innebära för T.J. kunde inte anses som alltför betydande och kunde inte uppväga olägenheten med att endast få dagar före inledandet av en mycket omfattande huvudförhandling avsätta tid för ett särskilt sammanträde. Frågan fick därför anstå till huvudförhandlingen, vilket fick till följd att den yttersta tidsfristen överskreds med en dag.

Jag har förståelse för de svårigheter som är förknippade med uppgiften att förbereda en så omfattande huvudförhandling som det här var fråga om. Det kan emellertid konstateras att valet av tidpunkt för förhandlingen i kvarstadsfrågan saknade stöd i lag.

Tingsrätten dömde T.J. till fängelse i sju år för grovt narkotikabrott och häleri och förpliktade honom bl.a. att utge 150 000 kr såsom förverkat värde och vinning av överlåten narkotika. Kvarstadsyrkandet lämnades utan bifall. Som skäl därför angavs i domskälen att domen jämlikt 3 kap. 6 § utsökningsbalken genast kunde verkställas, såvitt gällde ifrågavarande betalningsskyldighet.

Utsökningsbalkens bestämmelser om verkställighet av dom genom vilken betalningsskyldighet har ålagts någon är emellertid inte tillämpliga i fall av det här aktuella slaget. Särskild rättsverkan som innebär betalningsskyldighet skall i stället verkställas enligt bestämmelserna i bötesverkställighetslagen och bötesverkställighetsförordningen. Om frivillig inbetalning genom uppbörd inte sker, får indrivning äga rum först när det föreligger en lagakraftägande dom.

Håkan Fogelberg har uppgett att han – med största sannolikhet på grund av tidspress – gjorde ett tankefel vid bedömningen av kvarstadsyrkandet. Det kan i varje fall konstateras att han inte hanterat frågan med den noggrannhet som krävts av honom i hans egenskap av rättens ordförande.

Som angetts under den rättsliga regleringen skall domar av aktuellt slag expedieras till Rikspolisstyrelsen. Någon anteckning om att så skett har inte återfunnits. Håkan Fogelberg har i sitt yttrande uppgett att det inte är möjligt att få upplysning om hur domen expedierades, eftersom det gått lång tid sedan den meddelades. Han har vidare framhållit att det inte finns någon särskild anledning att anta att domen inte skulle ha expedierats i enlighet med gällande föreskrifter. Jag finner inte skäl att uppehålla mig vidare vid den frågan.

Handläggningen efter tingsrättens dom

Tagande i förvar är ett provisoriskt beslut i avvaktan på ett beslut om kvarstad. I och med att rätten tar ställning i kvarstadsfrågan upphör förvarsbeslutet att gälla. De i förvar tagna pengarna skulle därför rätteligen ha återställts till T.J. omedelbart efter det att tingsrätten i sin dom hade ogillat åklagarens kvarstadsyrkande.

Tingsrättens dom den 4 augusti 1999 kom enligt vad som framgår av utredningen in till polismyndigheten först den 27 augusti. Det dröjde därefter till månadsskiftet april/maj 2000 innan Jimmy Klaar beslutade att det belopp som hade tagits i förvar skulle sättas in på Rikspolisstyrelsens konto. Jag kan ha viss förståelse för att man vid polismyndigheten hade svårt att förstå tingsrättens dom. Detta kan emellertid inte förklara varför det dröjde så lång tid innan det förelåg ett ställningstagande i fråga om pengarna. Man borde självfallet långt tidigare – t.ex. genom en förfrågan hos Rikspolisstyrelsen – ha försökt få klarhet i hur man skulle förfara med dessa.

Det som skapade förvirring hos polismyndigheten var troligen det felaktiga uttalandet i domen att denna var omedelbart verkställbar i fråga om den betalningsskyldighet som hade ålagts T.J. Jimmy Klaar uppfattade tydligen detta uttalande på så sätt att polismyndigheten som en verkställighetsåtgärd skulle sätta in beloppet på Rikspolisstyrelsens konto. Han har också uppgett att han, när han fattade beslutet, trodde sig förstå vad tingsrätten avsåg.

Jimmy Klaar har vidare anfört att han i efterhand har förstått att hans beslut att beloppet skulle sättas in på Rikspolisstyrelsens konto var felaktigt. Det har emellertid inte varit möjligt att klarlägga vad som föranledde honom att ompröva sitt tidigare ställningstagande och den 6 oktober 2000 besluta att pengarna skulle återföras till polismyndighetens konto och därefter utbetalas till T.J.

Solveig Wollstad har beträffande sin befattning med frågan om pengarna efter tingsrättens dom uppgett att hon vid något tillfälle, oklart när, fick en förfrågan från länsnarkotikaroteln. Hon försökte därvid förklara tingsrättens dom och upplyste att hon, i och med att tingsrätten avgjort saken genom dom, inte kunde fatta något beslut rörande pengarna. Hon har beträffande sina kontakter med T.J. och dennes försvarare uppgett att hon vid något tillfälle haft kontakt med T.J. men inte med hans försvarare och att hon då hänvisat till polisen. Hennes uppgifter i detta avseende har således inte kunnat kasta något ljus över händelseförloppet.

Det kan sammanfattningsvis konstateras att slutresultatet av polismyndighetens handläggning av frågan om det hos T.J. påträffade beloppet var att denne återfick pengarna i november år 2000, dvs. först drygt ett år och tre månader efter tingsrättens beslut i kvarstadsfrågan. Det inträffade visar på allvarliga brister i fråga om polismyndighetens kunskaper om de regler som gäller för kvarstad och förvarstagande och för verkställigheten av domar med beslut om sådan särskild rättsverkan av brott som innefattar betalningsskyldighet.

Avslutande synpunkter

Av utredningen i ärendet framgår att såväl åklagarens som polismyndighetens förfarande med de kontanter som togs i beslag hos T.J. den 18 januari 1999 uppvisar anmärkningsvärda brister. Det finns anledning att se allvarligt på det som kommit fram. Jag anser mig emellertid inte kunna hävda att någon av de befattningshavare som handlagt frågan har gjort sig skyldig till straffbart tjänstefel. Jag har av den anledningen beslutat att lägga ned förundersökningen.

Som framgår av vad som har sagts i det föregående kan invändningar också riktas mot tingsrättens handläggning av kvarstadsfrågan.

Tillåtligheten av ett villkor i ett tillståndsbevis avseende en allmän sammankomst

(Dnr 3891-2001)

I ett beslut den 11 april 2003 anförde *chefsJO Eklundh* bl.a. följande.

Anmälan

I en anmälan till JO framförde L.G. och M.G. klagomål mot Polismyndigheten i Uppsala län, tillståndsenheten, med anledning av ett villkor som polismyndigheten hade uppställt i ett tillståndsbevis avseende en allmän sammankomst. Anmälarna gjorde gällande att villkoret – att tillstånd från berörd markägare erfordrades – inte kunde anses ha haft laga stöd.

Tillståndsbeviset, som var daterat den 12 mars 2001, hade jämte bilagor fogats till anmälan. Av beviset framgick att tillståndet avsåg ”allmän sammankomst, ianspråktagande av offentlig plats samt tillstånd jml 10 § lokala ordningsföreskrifter” vid fyra tillfällen under våren 2001 på Celsiustorget respektive Forumtorget i Uppsala kommun. Under rubriken ”Särskilda villkor” i tillståndsbeviset angavs bl.a. att ”Tillstånd från berörd markägare erfordras för nyttjandet av Celsiustorget och Forumtorget”. Dessutom bifogades ett yttrande över ansökan om tillstånd från Uppsala kommun, tekniska kontoret, gatu- och naturavdelningen. Av detta framgick att tekniska kontoret tillstyrkte ansökan om torgmöte på Celsiustorget och Forumtorget men att kommunen som villkor för upplåtelsen angav bl.a. att det erfordras tillstånd från berörd markägare.

Utredning

Muntliga upplysningar inhämtades från polisintendenten Staffan Tilling, som hade undertecknat tillståndsbeviset på polismyndighetens vägnar. Staffan Tilling uppgav därvid att formuleringen av den aktuella texten under rubriken ”Särskilda villkor” i tillståndsbeviset skall uppfattas som ett villkor från polismyndighetens sida att sökanden, för att tillståndet skall gälla, skall inhämta markägarens tillstånd för att nyttja de offentliga platserna.

Ärendet remitterades därefter till polismyndigheten för upplysningar och yttrande över vad som hade framförts i L.G:s och M.G:s anmälan till JO.

Polismyndigheten (länspolismästaren Göran Lindberg) kom in med ett remissvar enligt följande.

Bakgrund

Attac-Uppsala ansökte, hos Polismyndigheten i Uppsala, om tillstånd för allmän sammankomst, vilken skulle bestå i gatuteater, kör, talare, bokbord, flygbladsutdelning samt högtalarutsändning. Ansökan remitterades till Uppsala kommun. Ansökan beviljades av polismyndigheten 2001-03-12 och under särskilda villkor angavs att tillstånd från berörd markägare erfordrades för nyttjandet av Celsiustorget och Forumtorget. Handlingar rörande tillståndsärendet finns tillgängliga hos JO.

Den rättsliga regleringen

Polismyndighetens prövning av en tillståndsansökan görs utifrån ordnings- och säkerhetsaspekter. Enligt 2 kap. 10 § ordningslagen (1993:1617) får tillstånd till allmän sammankomst vägras endast om det är nödvändigt med hänsyn till ordningen eller säkerheten vid sammankomsten.

Innan en offentlig plats kan tas i anspråk skall polismyndigheten, enligt 3 kap. 2 § ordningslagen, inhämta yttrande från kommunen. Det betyder att kommunen har inflytande över polismyndighetens tillståndsprövning, i form av vetorätt. När den offentliga platsen helt eller delvis är enskild mark, finns dock ingen skyldighet för polismyndigheten att höra markägaren.

Ordningslagen innehåller offentligrättsliga regler och är den lag, som i enlighet med 2 kap. 12–14 § regeringsformen, anger i vilken form och inom vilka ramar mötes- och demonstrationsfriheten får begränsas. Mot dessa regler ställs den enskilda markägarens intresse av hur marken nyttjas. Det ankommer dock inte på polismyndigheten att göra en prövning utifrån markägarens synpunkter på hur hans egendom utnyttjas. Detta styrs i stället av civilrättsliga regler. Ordningsstadgeutredningen tog i sitt betänkande upp frågan huruvida även enskilda markägare skulle tillerkännas vetorätt enligt ordningslagen, men det ansågs att det skulle vara tidsödande för polismyndigheten att inhämta tillstånd från berörda markägare. Utredningen menade att det får ankomma på tillståndssökanden att inhämta erforderligt tillstånd (SOU 1985:24 s. 116 f. samt prop. 1992/93:210 s. 97 ff.). Däremot är det lämpligt att polismyndigheten i sitt beslut tar in en erinran om att det eventuellt kan krävas samtycke från markägaren för att disponera området. Det är dock inte möjligt för polismyndigheten att meddela tillstånd och uppställa som krav att markägaren skall ge sitt medgivande (JO 1975 s. 88 ff.). Polismyndigheten kan inte heller vägra tillstånd, även om det är känt för polismyndigheten att markägaren inte har lämnat sitt samtycke (JO 1974 s. 100 ff.).

I de JO-avgöranden, som anges ovan, var situationen den att platsen var allmän enligt den numera upphävda allmänna ordningsstadgan och marken ägdes av enskild men förvaltades inte av en kommun.

Lagstiftaren har uppenbarligen förutsatt att offentliga platser till största delen är kommunal mark. I förarbetena till ordningslagen nämns inte heller något om förhållandet då en kommun förvaltar en offentlig plats utomhus som ägs av enskild.

Polismyndighetens bedömning

Celsiustorget i Uppsala ägs av Arostornet S:t Per AB och Forumtorget ägs av Fastighets AB Stadsgården. Det är dock svårt med en exakt gränsdragning, eftersom båda torgen angränsar till gågator, vilka ägs av Uppsala kommun. Dessutom svarar Uppsala kommun, enligt avtal med markägarna, för förvaltningen av torgen, i form av vinterväghållning, städning samt reparationer. Båda torgen har markvärme och markvärmenätet ägs av Uppsala kommun.

Polismyndigheten menar att det är utrett att Uppsala kommun förvaltar Celsiustorget och Forumtorget. Eftersom Uppsala kommun förvaltar torgen ligger det i kommunens intresse att veta hur torgen används. Därför skall polismyndigheten, enligt 3 kap. 2 § ordningslagen, inhämta kommunens yttrande innan tillstånd ges för en offentlig tillställning.

Polismyndighetens prövning av en ansökan om tillstånd för allmän sammankomst skall göras utifrån ordnings- och säkerhetsaspekter. Det är därför inte möjligt för polismyndigheten att i sin prövning av tillstånd t.ex. ta kontakt med enskild markägare. Eftersom Celsiustorget och Forumtorget förvaltas av kommunen, men ägs av enskilda markägare, är det därför lämpligt att ange i tillståndsbeslutet, att tillstånd från berörd markägare erfordras.

Konsekvenserna av att torgen ägs av privata markägare kan bli att de själva har planerat att anordna någon aktivitet. Markägarna har inte i och med avtalet med Uppsala kommun avsagt sig möjligheten att utnyttja marken för egna aktiviteter eller, såvitt är känt för polismyndigheten, dispositionsrätten i de fall marken skall utnyttjas för en allmän sammankomst. Det har vid ett tillfälle inträffat att ägaren till Celsiustorget har hävdat ”bättre rätt” till marken för egen aktivitet, jämfört med utomståendes ansökan till polismyndigheten för en offentlig tillställning. Vid det tillfället löstes frågan i samförstånd så att ägaren till Celsiustorget kunde genomföra sin aktivitet. Det är därför av största vikt att sökanden vänder sig till markägaren för att försäkra sig om att platsen inte redan är upptagen.

Villkoret ”Tillstånd från berörd markägare erfordras för nyttjandet av Celsiustorget och Forumtorget” skall ses som ett villkor, och utan detta villkor finns det risk för att tillståndsinnehavaren drabbas av en betydande olägenhet om markägaren planerar att genomföra en egen aktivitet under den tid tillståndet gäller. Villkoret kan inte heller anses vara till nackdel för tillståndsinnehavaren, eftersom denne annars får flytta på sig om markägaren själv behöver disponera marken.

M.G. yttrade sig över remissvaret.

Bedömning

Enligt 2 kap. 1 § första stycket 3 och 4 regeringsformen (RF) är varje medborgare gentemot det allmänna tillförsäkrad mötesfrihet och demonstrationsfrihet. Dessa friheter får i viss utsträckning begränsas genom lag (2 kap. 12 § RF). Av 2 kap. 14 § första stycket RF framgår att mötesfriheten och demonstrationsfriheten får begränsas av hänsyn till ordning och säkerhet vid sammankomsten eller demonstrationen eller till trafiken. I övrigt får dessa friheter begränsas endast av hänsyn till rikets säkerhet eller för att motverka farsot.

Med allmän sammankomst enligt ordningslagen (1993:1617) avses bl.a. sammankomster som utgör demonstrationer eller som annars hålls för överläggning, opinionsyttring eller upplysning i allmän eller enskild angelägenhet samt andra sammankomster vid vilka mötesfriheten utövas (2 kap. 1 § första stycket ordningslagen).

Allmänna sammankomster får inte utan tillstånd anordnas på offentliga platser (2 kap. 4 § ordningslagen). Polismyndigheten prövar frågor om tillstånd att anordna allmänna sammankomster (2 kap. 8 § ordningslagen).

Tillstånd till en allmän sammankomst får enligt 2 kap. 10 § första stycket ordningslagen vägras endast om det är nödvändigt med hänsyn till ordningen eller säkerheten vid sammankomsten eller, som en direkt följd av den, i dess omedelbara omgivning eller med hänsyn till trafiken eller för att motverka

epidemi. Polismyndigheten får meddela de villkor som behövs för att upprätthålla ordning och säkerhet vid sammankomsten (2 kap. 16 § andra stycket ordningslagen).

Polismyndigheternas prövning av tillståndsansökningar såvitt avser allmänna sammankomster skall således grunda sig endast på ordnings- och säkerhetssynpunkter i enlighet med vad som framgår av såväl regeringsformen som ordningslagen.

Ordningslagen trädde i kraft den 1 april 1994 och ersatte allmänna ordningsstadgan (1956:617) och lagen (1956:618) om allmänna sammankomster. Av beslut från JO avseende tillstånd till allmänna sammankomster före ordningslagens ikraftträdande framgår bl.a. följande. Polismyndigheten äger inte rätt att till grund för sitt beslut lägga andra synpunkter än dem ifrågavarande lagstiftning avsett att reglera. Polismyndigheten kan inte vägra att meddela tillstånd under påstående att markägaren inte lämnat sitt samtycke till aktiviteten i fråga eftersom det inte ligger inom polismyndighetens kompetensområde att pröva det rättmätiga i markägarens vägran i detta hänseende. Av samma skäl är det även felaktigt att såsom ett villkor för ett tillstånd uppställa krav på markägarens medgivande. Det är emellertid lämpligt att i tillståndet inta en erinran om det ytterligare medgivande som kan erfordras från markägarens sida eller från den myndighet som disponerar marken (se JO 1974 s. 100 och 1975 s. 82 II). Dessa uttalanden har giltighet också i fråga om tillämpningen av bestämmelserna om allmänna sammankomster i ordningslagen.

Det kan således konstateras att polismyndigheten inte hade rättsligt stöd för att ställa upp krav på tillstånd från berörd markägare som ett villkor för tillståndet till de allmänna sammankomsterna. I den mån ett uttalande om krav på tillstånd från markägaren anses påkallat bör detta i stället utformas som en upplysning till sökanden.

I förevarande fall avsåg tillståndsbeviset, förutom allmän sammankomst, även ianspråktagande av offentlig plats samt tillstånd enligt 10 § lokala ordningsföreskrifter (gatuteater, kör, talare, bokbord, flygbladsutdelning samt högtalarutsändning). Av utredningen framgår att polismyndigheten hade inhämtat yttrande från kommunen i frågan om tillstånd att nyttja den offentliga platsen.

Enligt 3 kap. 1 § ordningslagen får en offentlig plats inom detaljplanelagt område inte utan tillstånd av polismyndigheten användas på ett sätt som inte stämmer överens med det ändamål som platsen har upplåtits för eller som inte är allmänt vedertaget. Tillstånd behövs dock inte, om platsen tas i anspråk endast tillfälligt och i obetydlig omfattning och utan att inskränka på någon annans tillstånd. Av 3 kap. 2 § ordningslagen följer att polismyndigheten skall inhämta yttrande från kommunen innan tillstånd ges för att ta i anspråk en offentlig plats. Undantag härifrån görs bl.a. när det är fråga om mark som inte förvaltas av kommunen.

Det framstår enligt min mening som mest naturligt att betrakta de i tillståndet angivna aktiviteterna (gatuteater, kör, talare, bokbord, flygbladsutdelning samt högtalarutsändning) som inslag i den allmänna sammankomsten (jfr JO 1975 s. 82 I). Frågor om tillstånd till allmän sammankomst regleras uttömmande i 2 kap. ordningslagen. Det fanns därför inte någon anledning för

polismyndigheten att besluta särskilt i frågan om ianspråktagande av offentlig plats. Det saknades därmed också skäl för myndigheten att inhämta yttrande i denna fråga från kommunen.

Polisens avlägsnande av deltagarna i en folksamling med stöd av 13 c § polislagen (1984:387), s.k. bussning, samt dokumentationen av händelsen

(Dnr 1508-2002)

Anmälan

I en anmälan, som kom in till JO den 24 april 2002, framförde B.B. klagomål mot nuvarande vice chefsåklagaren Kay Engfeldts (Åklagarmyndigheten i Stockholm, polismålsenheten) beslut att inte inleda förundersökning med anledning av att en person, i samband med EU-toppmötet i mars 2001, hade blivit avlägsnad av polisen från Hamngatan i Stockholm till ett industriområde fyra mil norr om Stockholm m.m.

Utredningsåtgärder

Polismyndighetens i Stockholms län handlingar i ärendet – – – vid enheten för interna utredningar (CU) infordrades. Av de granskade handlingarna framgick bl.a. följande. Den 23 mars 2001 avlägsnade polisen 194 personer från Hamngatan till olika platser (t.ex. Hallunda och Kallhäll). Efter flera polisanmälningar mot befattningshavare vid polismyndigheten beslutade Kay Engfeldt den 21 augusti 2001 att inte inleda förundersökning med motiveringen att det saknades anledning anta att något brott som hör under allmänt åtal hade förövats.

Vid chefsJO Eklundhs granskning av den aktuella händelsen fann han emellertid anledning anta att befattningshavare som stod under hans tillsyn hade gjort sig skyldig till tjänstefel enligt 20 kap. 1 § brottsbalken. Han beslutade därför den 30 maj 2002 att inleda förundersökning angående sådant brott.

Under förundersökningen hölls ett flertal förhör och vissa andra utredningsåtgärder vidtogs. I det följande lämnas en utförlig redogörelse för utredningens resultat. Till följd av vad som kom fram under denna fann chefsJO Eklundh inte längre anledning till dess fullföljande. Han beslutade därför den 17 februari 2003 att lägga ned förundersökningen.

Utredningens resultat

Av de granskade handlingarna framgick bl.a. följande.

Våren 2001 var Sverige ordförandeland i Europeiska unionen (EU). Den 23–24 mars 2001 hölls ett extra EU-toppmöte i Stockholm. Till mötet kom ett antal stats- och regeringschefer och även utrikes- och finansministrar.

Enligt polismyndighetens huvudorder för polisinsatsen vid toppmötet hade polisöverintendenten Gunnar Edeland utsetts till kommenderingschef, polisöverintendenten Curt Nilsson till biträdande kommenderingschef, poliskom-

missarien Lars Byström till polisinsatschef och kommissarierna Lennart Sjöstrand och Kenneth Starkenberg till stabschefer.

På kvällen den 23 mars 2001 samlades ett stort antal personer, framför allt ungdomar, omkring Kungsträdgården. Folksamlingen sprang, skränade och skrek och en del personer plockade upp stenar. Det beslutades då om avlägsnande enligt 13 c § polislagen. Sammanlagt avlägsnades 194 personer i fyra SL-bussar: 30 personer till Tumba, 62 personer till Hallunda, 39 personer till Kallhäll och 63 personer till Märsta.

Av ett protokoll enligt 27 § polislagen som upprättades den 23 mars 2001 framgick att polisen med stöd av 13 c § polislagen kl. 22.00 avlägsnade ca 200 ordningsstörande ungdomar i fyra SL-bussar från Kungsträdgården–Hamngatan till Tumba, Märsta, Kallhäll och Hallunda. I protokollet var kommenderingschefen Gunnar Edeland angiven som beslutsfattare.

Under förundersökningen hölls inledningsvis förhör med de medföljande bussansvariga polismännen och – beträffande två av transporterna – med ytterligare en polisman. Vissa uppgifter inhämtades från en händelserapport. Vidare införskaffades en kartbild över färdvägen och kontrollmätning gjordes av färdsträckorna samt aktuell tidtabell för lokaltrafik inhämtades.

Därefter hölls förhör med polisinspektören Peter Jonsson, kommenderingsstabens protokollförare poliskommissarien Gert Andersson, stabschefen Kenneth Starkenberg och med polisinsatschefen Lars Byström. Slutligen hördes kommenderingschefen Gunnar Edeland som misstänkt för tjänstefel.

Polisöverintendenten Gunnar Edeland

Gunnar Edeland underrättades om misstanke för tjänstefel (20 kap. 1 § brottsbalken) enligt följande.

EU:s extra toppmöte i Stockholm den 21–25 mars 2001 var en sådan särskild händelse som föranledde Polismyndigheten i Stockholms län att upprätta en kommenderingsstab. Till kommenderingschef utsågs polisöverintendenten vid polismyndigheten Gunnar Edeland som i sin egenskap av kommenderingschef var behörig att i förekommande fall fatta polismyndighetsbeslut. Gunnar Edeland har vid myndighetsutövning åsidosatt vad som gällde för uppgiften som kommenderingschef enligt följande.

Den 23 mars 2001 vid 22-tiden beslutade Gunnar Edeland med åberopande av 13 c § polislagen (1984:387) att 194 EU-demonstranter som uppehöll sig i Kungsträdgården och på Hamngatan i Stockholm skulle avlägsnas från det område där de befann sig. Avlägsnandet skedde, i enlighet med Gunnar Edelands bestämmande, till platser som var belägna som minst ca 16 km och som mest ca 26 km från avlägsnandeplatsen. Avlägsnandet var därför i rättsligt hänseende att betrakta som omhändertagande. Åtgärden saknade således stöd i 13 c § polislagen.

Gärningen är inte att anse som ringa.

Gunnar Edeland bestred ansvar och anförde som grund för sitt bestridande bl.a. följande.

Det saknas rättslig grund för att påstå att ett avlägsnande i rättsligt hänseende är att betrakta som ett omhändertagande bara med hänvisning till en viss distans. Man måste ta hänsyn till samtliga omständigheter vid ett avlägsnande

för att bestämma om det skall betraktas som ett omhändertagande eller inte. Det hovrättsavgörande som föreligger i frågan har mycket litet gemensamt med den här aktuella situationen. Det var där fråga om en enskild person som avlägsnades ur centrala Stockholm. Det var en helt annan situation än den som rådde i centrala Stockholm den nu aktuella kvällen.

Gunnar Edeland bestämde inte några platser som skulle vara destinationsorter eller destinationsplatser för avlägsnandet. Det fanns inte heller något syfte att föra några personer till olika destinationsplatser utanför Stockholm. Syftet var i stället att avlägsna personerna från Stockholms city med hänsyn till den hotbild som förelåg för angrepp mot EU:s stats- och regeringschefer som avhöll en arbetsmiddag på Nationalmuseum.

EU:s extra toppmöte i Stockholm var en sådan särskild händelse som föranledde polismyndigheten att upprätta en kommenderingsstab. Gunnar Edeland utsågs till kommenderingschef och var behörig att i förekommande fall fatta polismyndighetsbeslut. Han hade således det övergripande ansvaret för kommenderingen. Kenneth Starkenberg utsågs till stabschef under kvälls- och nattetid. Stabschefen är den som normalt förmedlar information mellan staben och honom. Vid det här tillfället hade Gunnar Edeland till sin hjälp en TV-monitor med en videolänk från en helikopter. Detta gjorde att han fick en mycket bra överblick över det händelseförlopp som ägde rum under kvällen.

Polisen hade tidigare under den aktuella kvällen fått underrättelseinformation om att man kunde förvänta att aktivister på något sätt skulle hindra eller störa arbetsmiddagen på Nationalmuseum, men de hade inte någon närmare information om hur detta skulle äga rum. Relativt sent på kvällen fick de information om att ett antal personer hade samlats vid Kungsträdgårdsgatans södra ända där det fanns en polisspärr. Inledningsvis föranledde detta inte någon större oro. Men sedan kom alltfler personer till platsen och hindrade trafiken och sedermera också de eskorter som skulle gå den vägen. Det var mellan 100 och 200 personer. Folksamlingen skränade och skrek. Det fanns inga plakat som uttryckte någon åsikt, och det var inte heller någon tillståndsgiven demonstration. Gunnar Edeland kunde följa händelsen via videolänken. I samband med att folksamlingen skulle flyttas ut ur gatukorsningen rusade folk plötsligt Kungsträdgårdsgatan norrut. Det blev en kaotisk och allvarlig situation. Föremål kastades mot polismännen, och vissa personer lyckades också tränga sig igenom polisavspärrningarna. Det var ett bekymmer att man inte kunde garantera eskorternas säkerhet senare.

I det här skedet kom stabschefen, troligtvis Kenneth Starkenberg, in till honom och berättade att man efterfrågade ett beslut enligt 13 c § polislagen, vilket de fick av honom. Hans beslut innefattade att man fick tillåtelse att på lämpligt sätt avlägsna folksamlingen om så krävdes. Eftersom beslut om verkställigheten av polismyndighetsbeslut normalt sett överlåts åt de befäl som är ansvariga för verkställigheten sade han inte något om hur detta skulle gå till. En kommenderingschef beslutar således i princip aldrig hur myndighetsbesluten skall verkställas på minutoperativ nivå.

Gunnar Edeland är inte säker på att man kan identifiera en viss person som beslutade vart bussarna skulle åka. I staben tar man reda på de möjligheter som finns för de avlägsnade att ta sig tillbaka så det är ett väldigt telefone-

rande och tittande i turlistor m.m., och flera personer är inblandade. Det kan också vara olika personer från gång till gång. Detta förfarande har på senare tid ifrågasatts. Den senaste tiden har han därför som kommenderingschef följt upp hur avlägsnandena har ägt rum, och vid något tillfälle har han också gett vissa instruktioner om hur verkställigheten skall ske. Detta gjordes dock inte vid det nu aktuella tillfället.

Efter det att han fattat beslutet om avlägsnande fick han reda på att en transport skulle ske i riktning mot Märsta. Han tog upp saken med Kenneth Starkenberg och förklarade för honom att han trodde att lämpligheten av att transporten slutade i Märsta kunde ifrågasättas med tanke på avståndet. Han tog då fram Gösta Westerlunds bok Ordningsstörande brott och noterade att denne uttalat att ett avlägsnande om flera mil inte kan godkännas samt att ett avlägsnande måste ha en viss längd och att det måste vara en viss svårighet för de avlägsnade att ta sig tillbaka om syftet med åtgärden skall uppfyllas. Gunnar Edeland uppgav till Kenneth Starkenberg att det inte är lämpligt att göra avlägsnanden som uppgår till flera mil. Han uppgav vidare att han tolkade det hela som att om man håller sig under 20 km kan avlägsnandet inte ifrågasättas och att man då har en god marginal. I sammanhanget nämndes bl.a. Upplands Väsby och Tullinge, och de talade om pendeltågen som en möjlighet att åka tillbaka med. Han gav Kenneth Starkenberg rådet att inte verkställa avlägsnandet på det sättet att man skulle komma så långt som till Märsta. Han begärde inte någon återrapportering. Han tror inte att protokolleringen av händelsen i alla delar uppfyller de krav som anges i Rikspolisstyrelsens och polismyndighetens anvisningar.

I ett beslut den 23 april 2003 anförde *chefsJO Eklundh* följande.

Rättslig reglering m.m.

Till polisens uppgifter hör bl.a. att förebygga brott och andra störningar av den allmänna ordningen eller säkerheten samt att övervaka den allmänna ordningen och säkerheten, hindra störningar därav samt ingripa när sådana har inträffat (2 § polislagen).

En polisman som har att verkställa en tjänsteuppgift skall under iakttagande av vad som föreskrivs i lag eller annan författning ingripa på ett sätt som är försvarligt med hänsyn till åtgärdens syfte och övriga omständigheter. Måste tvång tillgripas, skall detta ske endast i den form och den utsträckning som behövs för att det avsedda resultatet skall uppnås (8 § första stycket polislagen).

Om en folksamling, som inte är en allmän sammankomst eller offentlig tillställning enligt ordningslagen (1993:1617), genom sitt uppträdande stör den allmänna ordningen eller utgör en omedelbar fara för denna, får deltagarna i folksamlingen avvisas eller avlägsnas från det område eller utrymme där de befinner sig, om det är nödvändigt för att ordningen skall kunna upprätthållas. En sådan åtgärd får vidtas utan föregående beslut av polismyndigheten endast om den är så brådskande att polismyndighetens beslut inte kan avvaktas (13 c § polislagen).

Enligt 27 § polislagen skall protokoll föras över ingripanden som innebär att någon avvisas, avlägsnas, omhändertas eller grips. Av ett sådant protokoll skall det framgå vem som har fattat beslutet om ingripandet, grunden för beslutet och tidpunkten när det har fattats, vem eller vilka som har deltagit i ingripandet, vem eller vilka som ingripandet har riktat sig mot, tiden för ingripandet samt vad som i övrigt har förekommit vid detta. Ansvaret för att ett protokoll upprättas vilar i fråga om uppgifterna om beslutet på beslutsfattaren och i övrigt på den som är att anse som förman vid ingripandet.

Rikspolisstyrelsen har meddelat föreskrifter och allmänna råd om dokumentation enligt 27 och 28 §§ polislagen i FAP 100-2 (RPSFS 2000:15). Vidare har Polismyndigheten i Stockholm utfärdat en tjänsteföreskrift (1998:09, 100-B) om dokumentation vid avvisning eller avlägsnande enligt polislagen.

Bedömning

Utredningen i ärendet har huvudsakligen varit inriktad på frågorna om tillämpningen av bestämmelsen i 13 c § polislagen om avlägsnande av deltagarna i en folksamling och av föreskrifterna i 27 § polislagen om polisens dokumentationsskyldighet. Inledningsvis behandlas den förstnämnda frågan och därefter övergår jag till att bedöma polisens dokumentation av ingripandet.

Bortförandet av deltagarna i folksamlingen

Som framgår av utredningen avhöll EU:s stats- och regeringschefer en arbetsmiddag på Nationalmuseum på kvällen den 23 mars 2001, och samtidigt samlades ett par hundra personer, framför allt ungdomar, omkring Kungsträdgården. Utredningen ger vid handen att deltagarna i denna folksamling bl.a. rusade, skränade och skrek och det har också kommit fram att en del ungdomar plockade upp stenar. Enligt Gunnar Edeland uppstod en kaotisk och allvarlig situation, och man kunde i det läget inte garantera eskorternas säkerhet senare. Det var mot denna bakgrund som han på polismyndighetens vägnar beslutade att folksamlingen skulle avlägsnas med stöd av 13 c § polislagen.

Om en folksamling, som inte är en allmän sammankomst eller offentlig tillställning enligt ordningslagen, genom sitt uppträdande stör den allmänna ordningen eller utgör en omedelbar fara för denna får en polismyndighet enligt den aktuella bestämmelsen besluta att deltagarna i folksamlingen skall avvisas eller avlägsnas från det område eller utrymme där de befinner sig, om det är nödvändigt för att ordningen skall kunna upprätthållas. I sammanhanget skall framhållas att polisens ingripande enligt 13 c § polislagen självfallet endast kan riktas mot de personer som kan betraktas som deltagare i folksamlingen (jfr Berggren–Munck, Polislagen, En kommentar, 4:e uppl. s. 100).

Jag har inte funnit anledning att ifrågasätta Gunnar Edelands beslut om avlägsnande med stöd av 13 c §. Jag har vidare inte något underlag för att uttala mig i frågan om alla de personer som polisens ingripande riktades mot var att betrakta som deltagare i folksamlingen.

I motsats till vad som gäller enligt 13 § polislagen, som reglerar frågan om ingripande mot en enskild individ i syfte att upprätthålla den allmänna ordningen eller avvärja en straffbelagd handling, ger 13 c § polislagen *inte* stöd för att omhänderta någon. Ett avlägsnande enligt den sistnämnda bestämmelsen får därför inte genomföras på ett sådant sätt att det i rättsligt hänseende blir att betrakta som ett omhändertagande. Vidare får, som vid andra polisingripanden, de i 8 § polislagen fastlagda behovs- och proportionalitetsprinciperna stor betydelse för tillämpningen av bestämmelsen.

I det nu aktuella fallet avlägsnades sammanlagt 194 personer i fyra bussar till platser som var belägna mellan 15,8 km och 25,6 km från avlägsnandeplatsen. Fråga uppkommer således om det sätt som polisen verkställde beslutet på innebar att de bortförda personerna de facto blev omhändertagna i stället för enbart avlägsnade.

Jag har i ett beslut den 22 augusti 2002 (dnr 3489-2001), som handlade om bortförande av demonstranter till platser som låg mellan 11,1 km och 28,9 km från platsen för ingripandet, behandlat frågan om innebörden av begreppet avlägsnande. Jag uttalade då bl.a. följande.

Det är självfallet inte möjligt att ange någon exakt längsta sträcka för ett avlägsnande. Detta är i stället något som får avgöras från fall till fall. I förarbetena till polislagen beskrivs avlägsnande som en åtgärd varigenom någon förs bort från den plats där han befinner sig (prop. 1983/84:111 s. 33). Som exempel på ett mera ordinärt fall av avlägsnande nämnde justitieutskottet att någon avlägsnas ut ur en lokal där han stört ordningen eller från ett visst område, t.ex. ett nöjesfält eller en idrottsplats. Ett avlägsnande kan enligt utskottet naturligtvis också innebära förflyttning en viss sträcka bort från en plats. Gäller det annat än en kortare sträcka och innefattar åtgärden ett påtvingat ingrepp av inte helt kort varaktighet kan det däremot ifrågasättas om inte åtgärden i själva verket bör ses som ett omhändertagande. Som ett exempel på detta nämnde utskottet att ett ingripande som innebär att polisen för någon till hans bostad är att betrakta som ett omhändertagande och inte som ett avlägsnande (JuU 1983/84:27 s. 33).

I kommentaren till polislagen sägs att ett avlägsnande kan innebära att någon flyttas en kortare sträcka antingen till fots eller i polisfordon (Berggren–Munck, Polislagen, 3:e uppl. s. 94).

Det har i litteraturen också uttalats att det, för att ett avlägsnande skall vara meningsfullt, måste krävas att den som avlägsnats i allt fall skall ha vissa svårigheter att ta sig tillbaka till den plats från vilken han blivit avlägsnad och att man i enstaka fall nog kan godkänna att han transporteras bort någon eller några kilometer (Gösta Westerlund, Ordningsstörande brott, s. 35).

Frågan om innebörden av begreppet avlägsnande har behandlats av Svea hovrätt i en dom den 26 februari 1996 i mål nr B 1890/95, som avsåg ett ingripande enligt 13 § polislagen. Hovrätten ansåg där att en förflyttning av en person från Östgötagatan på Södermalm i Stockholm till den söder därom belägna förorten Sköndal, avsåg en alltför lång sträcka för att kunna rymmas i begreppet avlägsnande och att åtgärden därför rent faktiskt kom att övergå i ett omhändertagande.

Det kan enligt min mening inte råda något tvivel om att förfarandet att transportera personer till platser som låg som närmast 11,1 km och som längst bort 28,9 km från platsen för ingripandet – med hänsyn inte minst till de följder som detta fick för tiden för ingripandena mot demonstranterna – inte kan betraktas som avlägsnanden utan i stället som omhändertaganden. Det saknar härvid betydelse att det var möjligt att ta sig från samtliga platser med hjälp av allmänna kommunikationer. Det kan i sistnämnda hänseende tilläggas att det enligt vad som har upplysts under utredningen inte vidtogs några åtgärder

för att undersöka om de borttransporterade personerna hade tillräckliga medel för att kunna betala för återresan.

Gunnar Edeland har anfört att det saknas grund för att bara med hänvisning till en viss distans påstå att ett avlägsnande i rättsligt hänseende är att betrakta som ett omhändertagande. Enligt Gunnar Edeland måste man ta hänsyn till samtliga föreliggande omständigheter när man skall ta ställning till om ett avlägsnande i själva verket är att betrakta som ett omhändertagande. Jag kan ansluta mig till denna uppfattning. Också en sådan omständighet som ingripandets varaktighet måste exempelvis tillmätas betydelse i sammanhanget. Lagstiftaren har emellertid genom att använda ordet avlägsnande velat markera att man vid bedömningen av ett ingripandes rättsliga karaktär måste fästa stor vikt vid längden av den sträcka som åtgärden avser. Jag kan här hänvisa till justitieutskottets ovan återgivna uttalande att det, om det gäller annat än en kortare sträcka och åtgärden innefattar ett påtvingat ingrepp av inte helt kort varaktighet, kan ifrågasättas om inte åtgärden i själva verket bör ses som ett omhändertagande. Utskottet framhöll vidare att ett avlägsnande, när det verkställs i det särskilda fallet, framstår som en klart mindre ingripande åtgärd än ett omhändertagande (JuU 1983/84:27 s. 32 f.).

Gunnar Edeland synes anse att man skall se på avlägsnandebegreppet på ett annat sätt när det är fråga om en ordningsstörande folksamling än när det rör sig om en enstaka person. Jag vill med anledning härav framhålla att det inte finns något stöd för att hävda att avlägsnandebegreppet i 13 c § polislagen skulle ha en annan innebörd än i 13 § samma lag. I samband med tillkomsten av 13 a–13 c §§ polislagen återgav justitieutskottet sitt tidigare uttalande om innebörden av avlägsnandebegreppet i 13 § polislagen och förklarade därefter att uttalandet, eftersom regeringen inte föreslog någon ny definition av institutet avlägsnande, enligt vedertagen rättskällelära alltjämt var vägledande vid bestämmande av begreppets innebörd (1997/98:JuU7 s. 11 f.). Det finns vidare anledning att erinra om att syftet med ett avlägsnande med stöd av 13 c § polislagen är begränsat till att avse upprätthållande av ordningen på det område eller i det utrymme från vilket avlägsnandet sker. Ett avlägsnande får således inte därutöver syfta till att förhindra uppkomsten av andra ordningsstörningar.

Gunnar Edeland har anfört att han i sin diskussion med Kenneth Starkenberg hänvisade till ett uttalande av Gösta Westerlund om att ett avlägsnande på flera mil inte kan godkännas och han därvid förklarade att han tolkade detta uttalande som att ett avlägsnande inte kan ifrågasättas om man håller sig under 20 km. Gösta Westerlund har uttalat sig i frågan på följande sätt (Ordningsstörande brott, 2:a uppl. s. 39).

Avlägsnande innebär att han antingen förs bort från området till en plats omedelbart utanför detta område, eller att han transporteras en kortare sträcka från detta område. Någon exakt maximisträcka kan inte anges, utan detta får bedömas från fall till fall. Vid denna bedömning bör hänsyn även tas till de kommunikationsmedel som finns på orten. Ju bättre kommunikationsmedel, ju längre bör man ha rätt att köra den andre. För att avlägsnandet skall vara meningsfullt måste krävas att den som avlägsnats i allt fall skall ha vissa svårigheter att ta sig *tillbaka* till den plats från vilken han blivit avlägsnad. I enstaka fall kan man nog godkänna att han transporteras bort några kilometer.

Däremot kan det inte godkännas, att han körs ut flera mil från platsen. Ett sådant agerande måste anses innebära att han blivit tillfälligt omhändertagen.

Gösta Westerlunds uttalande att man i enstaka fall kan godkänna att någon transporteras bort några kilometer är enligt min mening förenligt med de förarbetsuttalanden som har återgetts i det föregående. En självklar slutsats av detta uttalande är att det inte kan godkännas att någon körs flera mil från platsen. Vad Gösta Westerlund anfört i det senast nämnda hänseendet kan emellertid, läst i sitt sammanhang, inte rimligen tolkas så att det skulle vara godtagbart att någon transporteras bort exempelvis 19 km.

I det nu aktuella fallet avlägsnades sammanlagt 194 personer i fyra bussar till platser som var belägna mellan 15,8 km och 25,6 km från avlägsnandeplatsen. I förhören med de berörda polismännen har de uppskattat färdtiderna till minst omkring 30 minuter. Enligt den kontroll som gjordes under förundersökningen uppgick den uppskattade körtiden till den första avlämnandeplatsen till 19 minuter och till den sista 31 minuter. Man bör i sammanhanget vidare beakta att det rimligen måste ha gått viss tid från det att verkställigheten av avlägsnandebeslutet påbörjades till dess att bussarna avgick. Polisens ingripande mot deltagarna i folksamlingen hade således en inte helt kort varaktighet, och transportsträckorna kan inte heller anses som korta. Det finns därför enligt min mening inte utrymme för någon annan bedömning än att polisens genomförande av beslutet om avlägsnande i rättsligt hänseende är att bedöma som omhändertaganden. Det förhållandet att det från de platser där personerna släpptes av var möjligt att ta sig tillbaka till centrala Stockholm med allmänna kommunikationsmedel saknar betydelse för denna bedömning, eftersom de avgörande omständigheterna här är transportsträckornas längd och ingripandenas varaktighet. Frågan om vilka möjligheter en borttransporterad person har att ta sig tillbaka är däremot av intresse när man skall bedöma vilka olägenheter han åsamkats genom ingripandet.

Det kan sammanfattningsvis konstateras att polisens handlande innebar att 194 personer blev föremål för omhändertagande utan stöd i lag. Det har således varit fråga om ett åsidosättande vid myndighetsutövning av vad som gällde för uppgiften. Utredningen har emellertid inte gett något svar på frågan vilken eller vilka befattningshavare vid polismyndigheten som beslutade vart personerna skulle transporteras, och ytterligare utredningsåtgärder kan inte antas bringa någon klarhet i saken. Mot denna bakgrund beslutade jag den 17 februari 2003 att lägga ned förundersökningen.

Det kan noteras att Gunnar Edeland har anfört att han numera som kommenderingschef följer upp hur avlägsnanden har ägt rum och att han också har gett vissa instruktioner om hur verkställigheten skall ske.

Dokumentationen

Enligt 27 § polislagen skall protokoll föras över ett ingripande som innebär att någon avvisas, avlägsnas, omhändertas eller grips. I bestämmelsen anges sedan närmare vilka uppgifter som skall finnas i ett sådant protokoll.

Som framgår av utredningen dokumenterades händelsen på blanketten ”Protokoll enligt 27 § polislagen över avvisning/avlägsnande samt kroppsvisi-

tation”. Enligt detta protokoll beslutade Gunnar Edeland den 23 mars 2001 kl. 22.00 med stöd av 13 c § polislagen om avlägsnande av ca 200 personer. Som skäl angavs ”Ca 200 st ordningsstörande ungdomar. Gapade, skrek i syfte att störa EU-middag och eskorter från middagen”. Det noterades inte vilka enskilda polismän som deltog i ingripandet utan i stället endast beteckningarna på de berörda polisgrupperna. Det angavs hur många personer som hade transporterats till Tumba, Märsta, Kallhäll respektive Hallunda, men det kan konstateras att tre av dessa angivelser inte ger en riktig bild av var de bortförda personerna slutligen hamnade. I protokollet går inte att utläsa tiderna för ingripandena, men det hänvisades till tider i stabsprotokollet. I händelserapporten går att utläsa när bussarna avgick.

I protokollet fanns vidare inte några uppgifter om de borttransporterade personernas identitet. Som jag uttalade i mitt beslut den 22 augusti 2002 (dnr 3489-2001) kan man emellertid i en situation som den här aktuella, där ingripandet avsåg 194 personer, inte rikta någon kritik mot att uppgifterna om vilka personer som varit föremål för ingripandet begränsas ungefär på det sätt som här skedde. Som jag då framhöll kan ett alltför långtgående krav på dokumentation av vilka personer ett ingripande riktar sig mot omöjliggöra genomförandet av ett avvisande eller ett avlägsnande som avser ett stort antal personer.

När det gäller dokumentationen i övrigt av händelsen kan det konstateras att denna inte i alla delar uppfyller de krav som polislagen uppställer. Som jag flera gånger tidigare påpekat är det av stor vikt ur bl.a. kontroll- och rättssäkerhetssynpunkt att polisingripanden dokumenteras på ett tillfredsställande sätt.

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

Ärendet avslutas med den allvarliga kritik som ligger i det sagda.

Kritik mot en polismyndighet för att ha direktavskrivit polisanmälningar

(Dnr 1663-2002)

Initiativet

I en anmälan (dnr 432-2002) till JO framförde kriminalinspektören Börje Karlsson klagomål mot Polismyndigheten i Stockholms län. Han ifrågasatte polismyndighetens beslut att inte inleda förundersökning i ett antal ärenden och begärde att JO skulle granska handläggningen i dessa ärenden.

Sedan viss utredning verkställts i ärendet beslutade chefsJO Eklundh den 9 april 2002 att med stöd av 18 § lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän överlämna ärendet till Åklagarmyndigheten i Stockholm för handläggning, varvid JO:s ärende dnr 432-2002 avslutades. Samtidigt begärde han att få ta del av åklagarens beslut och eventuella utredning i ärendet.

Den 25 april 2002 beslutade vice chefsåklagaren Kay Engfeldt att inte inleda förundersökning med motiveringen att det saknades anledning att anta att någon enskild befattningshavare begått brott som hör under allmänt åtal. I enlighet med chefsJO Eklundhs begäran överlämnades beslutet i ärendet.

Mot bakgrund av vad som hade kommit fram under handläggningen av ärendet dnr 432-2002 beslutade chefsJO Eklundh den 6 maj 2002 att ta upp saken till utredning som ett initiativärende.

Utredningen

Vid granskningen av de till Börje Karlssons JO-anmälan fogade polisanmälningarna framkom bl.a. följande.

K8075-02: Anmälan om försök till bedrägeri gjordes den 10 januari 2002. Enligt uppgift i anmälan hade en okänd gärningsman, med hjälp av målsägandens tidigare stulna körkort (hänvisning gjordes till ärende K6102-02), sökt kredit hos Handelsbanken Finans till ett värde av 25 000 kronor. Gärningsmannen hade även sökt kredit hos Tele2 på en okänd summa. Samma dag som anmälan gjordes beslutade polisinspektören Johan Asplund att inte inleda förundersökning.

K15411-02: Anmälan om bedrägeri gjordes den 17 januari 2002. Enligt uppgift i anmälan hade ett bolag beställt en dator för 31 371 kronor exklusive moms från ett företag i Stockholm. Datorn skulle levereras via posten. En okänd person hade löst ut paketet på posten. Genom en intern undersökning visade det sig att det ”misstänkta” företaget hade beställt samma datavara från ett företag i Sundsvall. Anmälaren misstänkte att företaget i Stockholm inte existerade annat än på papperet. Vissa handlingar bifogades anmälan. Påföljande dag beslutade polisinspektören Claes-Göran Ericson att inte inleda förundersökning.

K25926-02: Anmälan om försök till bedrägeri och urkundsförfalskning gjordes den 30 januari 2002. Enligt uppgift i anmälan från Handelsbanken Finans hade en okänd gärningsman ansökt om en kontokredit på 15 000 kronor för inköp av varor och därvid utgett sig för att vara en viss namngiven person. Gärningsmannen hade legitimerat sig på okänt sätt. Krediten hade inte beviljats. Samma dag beslutade polisinspektören Erwin Byle att inte inleda förundersökning.

K26269-02: Anmälan om urkundsförfalskning gjordes den 30 januari 2002. Enligt uppgift i anmälan hade anmälaren hittat en låneansökan i sin brevlåda. Den var inte frankerad och hade returnerats till hennes adress. På låneansökan stod anmälarens namn, personnummer och adress, och den var ifylld med ett lånebelopp på 20 000 kronor. Ansökan var också undertecknad med anmälarens namn, men namnteckningen var inte lik hennes egen namnteckning. I anmälan noterades vidare att anmälaren hade kvar låneansökningsblanketten hemma. Samma dag beslutade polisinspektören Gert Carlsson att inte inleda förundersökning.

Vid ett förhör med Börje Karlsson, som tjänstgör vid länskriminalen, framkom i huvudsak följande. Han har arbetat som polis sedan år 1961 och har sedan 1973/1974 i huvudsak sysslat med bedrägeriärenden. Det har mest varit fråga om bedrägerier mot post- och bankinrättningar och under de senaste fyra fem åren post- och bankbedrägerier som genomförts med hjälp av falska legitimationer. Han har även haft många utredningar som gällt att man ansökt om lån och krediter i någon annans namn och då ofta med hjälp av falska identitetskort. Han anser därför att han har ganska stor erfarenhet av bedrägeriärenden. Eftersom det är en liten grupp på länskriminalen som arbetar med den här typen av brott, är man intresserad av att få veta om det i länet finns bedrägerianmälningar som har samband med det som man själv arbetar med. Av den anledningen brukar de som sysslar med dessa ärenden i stort sett dagligen titta i RAR-systemet. Börje Karlsson ser således ganska många bedrägerianmälningar – i stort sett alla som görs i länet – och vad som händer med dem. Det har visat sig att den här typen av ärenden mer och mer tenderar att skrivas av med olika beslutsmotiveringar. Antingen inleds inte förundersökning eller också skrivs ärendena av på ett tidigt stadium som ”ej spaningsresultat” eller ”spaningsuppslag saknas”. Anmälningarna kommer ofta inte ens till någon bedrägerihandläggare utan går direkt från den person som beslutar om avskrivningen ner till arkivering. – I de här aktuella ärendena har förundersökning inte inletts med motiveringarna ”spaningsuppslag saknas” och ”brottet går uppenbart ej att utreda”. Börje Karlsson anser emellertid att det borde ha vidtagits utredningsåtgärder i ärendena.

Ärendet remitterades till polismyndigheten för utredning och yttrande, efter hörande av beslutsfattarna, om vilka överväganden som hade föregått besluten att inte inleda förundersökning i de aktuella ärendena.

Polismyndigheten (länspolismästaren Gunno Gunnmo) kom in med ett remissvar och en utredning. Till detta hade fogats yttranden från polismästaren Jan-Olov Onshagen, Nacka polismästardistrikt *(här utelämnat)*, från polismästaren Pär Andersson, Roslagens polismästardistrikt, som i sin tur hänvisade till ett yttrande från chefen för polisens anmälningscentral, kommissarien Sven-Olov Bäcker *(här utelämnat)*, och från tf. polismästaren Leif Oscarsson, Södertörns polismästardistrikt *(här utelämnat)*.

Under utredningen hade förhör hållits med beslutsfattarna i de fyra ärendena, polisinspektörerna Johan Asplund, Erwin Byle, Gert Carlsson och Claes-Göran Ericson, varvid bl.a. följande framkom.

Johan Asplund: Han började på Polishögskolan 1980 och kom till Nacka polismästardistrikt 1981. Därefter har han i stort sett hela tiden tjänstgjort på utryckningsavdelningen. Under sommarmånaderna från 1996 arbetade han emellertid från och till som förundersökningsledare. Den 1 januari 2002 fick han tjänst som stationsbefäl. Han genomgick 1998 eller 1999 en tvådagarskurs i förundersökningsledning. Han anser sig inte fullt ut behärska reglerna kring förundersökningsförfarandet, och han har mycket liten erfarenhet av bedrägeribrott. Han tror att det är vanligt förekommande att bedrägerianmälningar direktavskrivs. Vad gäller stationsbefälen tror han att detta beror på brist på utbildning och tid. – Han minns inte ärendet K8075-02 (Johan

Asplund bereddes här tillfälle att läsa de aktuella handlingarna; JO:s anmärkning). Han tror att han gick in och tittade på hänvisningen till det andra ärendet (K6102-02). Han gjorde sedan bedömningen att spaningsuppslag saknades och beslutade därför att förundersökning inte skulle inledas. Inga utredningsåtgärder vidtogs i ärendet. Han tror inte att det är han som granskat tilläggsanmälan i K6102-02. Om han hade sett den skulle den ha föranlett vissa utredningsåtgärder. Att han inte vidtog några andra åtgärder beror troligen på tidsbrist. Det förhållandet att polisens resurser inte räcker till för att utreda alla brott påverkade hans bedömning.

Claes-Göran Ericson: Han började vid polisen 1965 och har bl.a. tjänstgjort på ordnings-, trafik- och spaningsavdelningarna. Han har erfarenhet som förundersökningsledare och har bl.a. varit chef för olika utredningsrotlar samt handlagt bedrägeriärenden under flera år. Han har genomgått kommissarieutbildning på polisskolan och anser sig behärska regelverket rörande förundersökning. Nu arbetar han som granskare i polisens anmälningscentral. Anmälningarna tas upp på öarna Arholma, Ornö och Sandhamn. Varje dag tjänstgör två eller tre granskare i anmälningscentralen. I februari 2002 handlade de 34 procent av alla upptagna anmälningar i Stockholms län, dvs. 28 300 anmälningar. Detta innebar att granskarna i snitt hade tre minuter på sig att ta ställning till en anmälan. – I ärendet K15411-02 såg han endast grundanmälan. Han tog däremot inte del av de bifogade handlingarna. Det måste ha gjorts en feltryckning i datorn. Ärendet skulle ha skickats till Stockholm så att man där kunde ta del av handlingarna i ärendet. Anmälan är avskriven med att ”spaningsuppslag saknas”. Det är en ”klyscha” man har när man skriver av anmälningar. Nu är det sagt att man inte får använda denna motivering, utan att man skall redogöra varför man skriver av ärendet.

Erwin Byle: Han började vid polisen 1965 och har sedan 1992 arbetat till och från som förundersökningsledare i egenskap av vakthavande befäl. Han har däremot inte varit förundersökningsledare på någon utredningsavdelning. Han har ingen erfarenhet av bedrägeriutredningar. Han är nu gruppchef i receptionen vid Södertörns polismästardistrikt. Han har under 1990-talet genomgått två kortare kurser i förundersökningsledning. Han kan inte säga att det generellt sett är vanligt förekommande att bedrägerianmälningar direktavskrivs utan detta är något som avgörs från fall till fall. Det förhållandet att polisens resurser inte räcker till för att utreda alla brott både påverkar och inte påverkar honom i hans roll som förundersökningsledare. Fanns det mer personal skulle man naturligtvis försöka göra någonting, men det finns det inte. Man måste prioritera. – Han minns inte ärendet K25926-02 (Erwin Byle bereddes här tillfälle att läsa de aktuella handlingarna; JO:s anmärkning). Erwin Byle bedömde det som utsiktslöst att vidta några utredningsåtgärder i ärendet. Det skrevs av med motiveringen ”brottet går uppenbart ej att utreda, gärningsmannen okänd”. Ärendet har handlagts på det sätt som sådana ärenden brukar handläggas.

Gert Carlsson: Han började polisskolan 1967 och fick tjänst i Norrtälje påföljande år. Han hade i huvudsak yttre tjänst fram till 1995 då han blev stations-

befäl. Den 1 september 2001 blev han förundersökningsledare i länets anmälningscentral. Han har arbetat som förundersökningsledare sedan 1995. Han har genomgått någon eller några kortare kurser i förundersökningsledning, och han anser sig behärska regelverket rörande förundersökning. Han har ingen erfarenhet av bedrägeriutredningar. Man skriver av en enorm mängd bedrägeriärenden. Telefonkatalogsbedrägerierna lämnar man som regel öppna till samordningen. I fråga om kontokortsbedrägerierna finns det däremot inte någonting att ta på, och de skrivs därför av. Det förhållandet att polisens resurser inte räcker till för att utreda alla brott skall inte påverka honom i hans roll som förundersökningsledare men ligger kanske lite i bakgrunden i alla fall. – När det gäller handläggningen av ärendet K26269-02 kan det vara så att han av ren slentrian tryckte in fel kod och att förundersökning därför inte inleddes med motiveringen ”spaningsuppslag saknas”. Han kan inte förklara handläggningen på annat sätt. Han vidtog inte några utredningsåtgärder i ärendet.

Gunno Gunnmo

Rättslig reglering

Enligt 23 kap. 1 § rättegångsbalken (RB) skall förundersökning inledas så snart det på grund av angivelse eller av annat skäl finns anledning att anta att ett brott som hör under allmänt åtal har förövats. Förundersökning behöver dock inte inledas, om det är uppenbart att brottet inte går att utreda.

Rikspolisstyrelsen har i samråd med Riksåklagaren meddelat föreskrifter och allmänna råd om ledningen av förundersökning i brottmål (FAP 403-5). Som ett allmänt uttalande sägs här att det är av stor vikt att förundersökningsledarskapet, inom de ramar som gäller enligt RB, fördelas så att de gemensamma resurserna används på bästa sätt samtidigt som de givna kraven på rättssäkerhet aldrig efterges. Vid avgörande i det enskilda fallet av vem som skall vara förundersökningsledare bör sålunda kraven på effektivitet, rationalitet och rättssäkerhet tillgodoses på bästa sätt.

En målsättning skall vara att polismyndigheten är förundersökningsledare i ärenden av s.k. vardagsbrottskaraktär. De aktuella anmälningarna i detta ärende rör förmögenhetsbrott och har handlagts av polisiära förundersökningsledare.

Polismyndigheten har vissa s.k. granskare av anmälningar. Dessa granskare har delegation att vara förundersökningsledare och fattar alltså beslut om förundersökning skall inledas eller inte. Granskaren kan också välja att skicka anmälningen vidare till handläggande enhet inom myndigheten utan beslut om att inleda förundersökning eller inte. Ett fattat beslut om att förundersökning inte skall inledas kan vid ett senare tillfälle upphävas genom ett beslut om "återupptagande" av ärendet, dvs. genom ett beslut om att inleda förundersökning. Detta förhållande kan föranledas av att ej tidigare kända omständigheter tillförts det avskrivna ärendet.

Bedömning

Vid en bedömning av ärendet K8075-02, gällande försök till bedrägeri, som handlagts av Nackapolisen, kan polismyndigheten konstatera att förundersökningsledaren under utredningen uppgett att han inte kommer ihåg just detta ärende, men att han om han sett den tilläggsanmälan, K6102-02, som senare gjordes möjligen skulle ha fattat ett annat beslut. Av förhöret med förundersökningsledaren framgår även att hans förundersökningsledarutbildning endast bestått i en kurs om två dagar. Myndigheten kommer att inventera behovet

av att ge förundersökningsledarna ytterligare utbildning så att de känner sig säkra i de bedömningar som skall göras.

När det gäller ärendet K25926-02, gällande försök till bedrägeri samt urkundsförfalskning, som handlagts av Södertörnspolisen kan myndigheten konstatera att förundersökningsledaren uppgett att han gjort bedömningen att det inte fanns någonting att arbeta vidare på och därför valt att direkt skriva av ärendet. Myndigheten vill dock påpeka vikten av att vissa förstahandsåtgärder vidtas av förundersökningsledaren i fall där anmälan kan behöva kompletteras. I detta fall hade t.ex. ett underlag i form av kontokortsansökan kunnat begäras in, kontakt med den aktuella firman för beskrivning av gärningsmannen hade kunnat göras.

I ärendet 26269-02, gällande urkundsförfalskning, som handlagts av Roslagspolisen, har förundersökningsledaren uppgett att han uppenbarligen tryckt på fel knapp när anmälan kommit upp på dataskärmen. Förundersökningsledaren har, när han tittat på anmälan igen, uppgett att hans bedömning är att det fanns tillräckliga uppgifter för att inleda förundersökning. För att direktavskriva ett ärende behöver han inte skriva detta uttryckligen i systemet, utan trycker endast siffran 1 på sitt tangentbord. Myndighetens bedömning är att, om det rört sig om en feltryckning det funnits möjlighet för samordningsfunktionen att återuppta ärendet om man gjort en annan bedömning än granskaren.

När det slutligen gäller ärendet K15411-02, som handlagts av Roslagspolisen, är myndighetens bedömning att förundersökningsledaren upplever sig ha stått under stark press. Antalet anmälningar som varje dag kommer in till myndigheten är mycket stort. Dessutom framkommer det att ansvarsfördelningen mellan den som granskar anmälan och samordningsfunktionen inte uppfattas som helt klarlagd. Polismyndigheten kommer att tydliggöra ansvarsfördelningen mellan dessa funktioner.

Som chef för polismyndigheten i Stockholm kan jag konstatera att vi med mer utbildning och klarare ansvarsfördelning kan nå en bit på väg för att undvika att hamna i liknande situationer som de som omfattas av detta ärende. Som jag har beskrivit tidigare är sådana åtgärder redan planerade.

Enligt min mening är den i särklass främsta orsaken till att det blir fel i handläggningen av anmälningar dock varken brist på utbildning eller avsaknad av en klar ansvarsfördelning. I stället är det rent krasst en fråga om resurser. Jag konstaterar i det sammanhanget att det är en grannlaga uppgift att fördela de knappa resurser som polismyndigheten har tilldelats. I dag understiger exempelvis antalet poliser den nivå som jag som myndighetschef ansett nödvändig för att nöjaktigt klara myndighetens uppdrag.

Det är lätt att fokus hamnar på att enskilda polismän har gjort fel. Enligt min mening är det dock av särskild vikt att enskilda medarbetare inte får bära skulden för felaktigheter som till stor del har sin grund i resurstilldelningen. En tillräcklig resursfördelning skulle sannolikt drastiskt förbättra arbetsförhållandena för förundersökningsledare. Med mer tid att ägna åt varje anmälan skulle med säkerhet situationer som de som omfattas av detta ärende i framtiden vara ytterst sällsynta.

I ett beslut den 27 mars 2003 anförde *chefsJO Eklundh* följande.

Bedömning

De grundläggande reglerna om förundersökning finns i 23 kap. rättegångsbalken (RB) och förundersökningskungörelsen (1947:948). Förundersökning skall enligt 23 kap. 1 § första stycket RB inledas så snart det på grund av angivelse eller av annat skäl finns anledning att anta att ett brott som hör under allmänt åtal har förövats. Undantag härifrån görs i fråga om brott som uppenbart inte går att utreda (23 kap. 1 § andra stycket RB) samt för de situat-

ioner som avses med reglerna om s.k. förundersökningsbegränsning (23 kap. 4 a § andra stycket RB).

För förundersökningar gäller enligt 23 kap. 4 § RB en objektivitetsprincip. Kravet på objektivitet gäller självfallet också i ställningstagandet om förundersökning skall inledas eller ej.

Tröskeln för att inleda förundersökning har satts lågt. Det räcker med att det förekommer anledning till misstanke om brott. En förundersökning kan således inledas på mycket vaga misstankar så snart dessa avser något som kan vara ett brott (JO 1953 s. 107). Misstanken måste visserligen avse en konkret brottslig gärning men det är inte nödvändigt att man känner till brottets alla detaljer och inte heller exakt när och var det har förövats (Ekelöf, SvJT 1982 s. 658).

I samtliga här aktuella ärenden har polismyndigheten beslutat att förundersökning inte skulle inledas. Ärendena har med andra ord avskrivits direkt utan att polisen vidtagit några utredningsåtgärder. I det följande redovisar jag först min bedömning av handläggningen av respektive ärende. Jag framför därefter avslutningsvis vissa allmänna synpunkter på hanteringen av brottsanmälningar som kommer in till polisen.

K8075-02

Av utredningen framgår att det i anmälan gjordes en hänvisning till ett annat ärende men att Johan Asplund troligen inte tog del av både anmälan och tilläggsanmälan i det ärendet, innan han beslutade att förundersökning inte skulle inledas. Johan Asplund har anfört att tilläggsanmälan skulle ha föranlett vissa utredningsåtgärder om han hade sett den. Jan-Olov Onshagen har i sitt yttrande uttalat att Johan Asplund borde ha uppmärksammat hänvisningen till det andra ärendet och inlett förundersökning för att därefter överföra anmälan till polismästardistriktets samordningscentral för ytterligare utredningsåtgärder. Jag delar denna uppfattning.

K15411-02

Av anmälan om bedrägeri framgick att det till den hade fogats vissa handlingar. Claes-Göran Ericson beslutade emellertid att inte inleda förundersökning trots att han inte hade tagit del av dessa handlingar. Han har anfört att han måste ha gjort en feltryckning i datorn och att ärendet inte skulle ha avslutats utan skickats till Stockholmspolisen. Sven-Olov Bäcker har i sitt yttrande uttalat att anmälan i många avseenden var bristfällig men att innehållet möjligen var tillräckligt för ett beslut i förundersökningsfrågan under förutsättning att även innehållet i bilagorna till anmälan ingick som ett underlag i ställningstagandet samt att beslutet i den frågan lämpligen skulle ha fattats vid den enhet där anmälan upprättades och underlaget fanns. Eftersom så inte skedde borde ärendet kanske ha överlämnats till handläggande enhet vid polismyndigheten utan något beslut. Polismyndigheten har för sin del anfört att Claes-Göran Ericson upplevt sig ha stått under stark press och att ansvarsfördelningen mellan den som granskar en anmälan och samordningsfunktionen inte har uppfattats som helt klarlagd.

Det är en självklarhet att ett beslut i förundersökningsfrågan skall grundas på allt det material som finns i ärendet. Eftersom Claes-Göran Ericson inte hade tillgång till de åberopade handlingarna borde han följaktligen inte ha tagit ställning i frågan utan antingen överlämnat ärendet till handläggande enhet eller infordrat de aktuella handlingarna.

K25926-02

Erwin Byle har uppgett att han beslutade att inte inleda förundersökning med anledning av anmälan om försök till bedrägeri och urkundsförfalskning, eftersom han ansåg det vara utsiktslöst att vidta någon utredningsåtgärd. Leif Oscarsson har i sitt yttrande uttalat att man, för att få fram ett bra underlag för utredning av brott av det här aktuella slaget, snabbt måste vidta vissa åtgärder när anmälan kommer in till polisen. I det här aktuella ärendet borde därför kontokortsansökan ha begärts in och vissa ytterligare utredningsåtgärder ha vidtagits, t.ex. en kontakt med firman i syfte att få en beskrivning av gärningsmannen. Polismyndigheten har för sin del framhållit vikten av att vissa förstahandsåtgärder vidtas av förundersökningsledaren i de fall där anmälan kan behöva kompletteras.

Som sagts i det föregående är tröskeln för att inleda förundersökning låg. Enligt min bedömning var uppgifterna i polisanmälan tillräckliga som grund för ett beslut att inleda förundersökning. Inom ramen för förundersökningen skulle polisen sedan ha vidtagit de utredningsåtgärder som omständigheterna kunde föranleda.

K26269-02

Gert Carlsson har som förklaring till att han beslutade att inte inleda förundersökning beträffande den aktuella anmälan om bedrägeri anfört att han av ren slentrian kan ha tryckt in fel kod och att förundersökning därför inte inleddes. Sven-Olov Bäcker har i sitt yttrande gett uttryck för uppfattningen att det med anledning av grundanmälans innehåll inte kan anses uppenbart att ett felaktigt beslut fattats; möjligen skulle innehållet ha kunnat ge anledning till en förnyad kontakt med målsäganden för komplettering av dennes uppgifter. Polismyndigheten har anfört att det, om det rörde sig om en feltryckning, fanns möjlighet för samordningsfunktionen att återuppta ärendet om man där hade gjort en annan bedömning än granskaren.

Enligt min bedömning var uppgifterna i polisanmälan tillräckliga som underlag för ett beslut att inleda förundersökning. Ärendet borde därför inte ha avskrivits på det sätt som skedde.

Allmänna synpunkter

Börje Karlsson har i ärendet gjort gällande att det finns en tendens att bedrägeriärendena i allt större utsträckning avskrivs direkt eller på ett tidigt stadium i utredningen. Han har vidare anfört att anmälningarna i dessa ärenden ofta inte kommer till någon bedrägerihandläggare utan att de går direkt till arkivering från den befattningshavare som beslutat om avskrivningen.

Som framgår av redogörelsen i det föregående finns det anledning att kritisera handläggningen av de fyra bedrägeriärenden som granskats. Det är uppenbart att beslutsfattarna i dessa fall inte ägnat den tid åt respektive ärende som krävts för en omsorgsfull och noggrann bedömning av förundersökningsfrågan. Ärendena har i stället avskrivits direkt utan någon föregående analys av de omständigheter som framförts i polisanmälningarna. I något fall fattades avskrivningsbeslutet trots att beslutsfattaren inte hade tillgång till hela det föreliggande materialet.

Det kan naturligtvis inte godtas att anmälningar om brott handläggs på det sätt som nu har beskrivits. Eftersom min granskning avsett endast ett fåtal ärenden är det emellertid inte möjligt att utifrån dem dra några generella slutsatser om handläggningen av bedrägeriärenden vid polismyndigheten. De iakttagelser som jag nu har kunnat göra är emellertid anmärkningsvärda nog.

Det har sålunda upplysts att arbetet vid Stockholmspolisens anmälningscentral är organiserat på sådant sätt att beslutsfattarna inte kan ägna mer än i genomsnitt tre fyra minuter åt varje ärende. Det säger sig självt att det i många fall inte är möjligt att göra en tillräckligt omsorgsfull bedömning av om en brottsanmälan skall föranleda inledande av förundersökning eller ej, när handläggningen sker under en sådan tidspress. Brist på tid är vidare den mest sannolika förklaringen till att anmälningar på det sätt som har upplysts om under utredningen har kommit att bli avskrivna av misstag. Jag kan här också peka på vad som sägs i polismyndighetens yttrande om att den i särklass främsta anledningen till att det blir fel i handläggningen är brist på resurser.

Det finns anledning att se med särskild oro på vad några av de hörda polismännen har uppgett om att det förhållandet att polisens resurser inte räcker till för att utreda alla brott kanske i någon mån påverkar deras ställningstaganden i förundersökningsfrågan. Lagstiftarens utgångspunkt är att förundersökning i princip skall inledas i alla de fall där det finns anledning att anta att ett brott som hör under allmänt åtal har förövats, om det inte är uppenbart att brottet inte går att utreda. Det är således inte förenligt med gällande rätt att en polisman som har till uppgift att granska anmälningar och att ta ställning i förundersökningsfrågor därvid tar hänsyn till omfattningen av polisens utredningsresurser och låter ett beslut att direktavskriva ett ärende påverkas av en bedömning att man ändå inte kommer att ha tid att utreda ärendet. Om ett sådant förfarande sattes i system skulle detta uppenbarligen få förödande följder såväl för målsägandenas rättssäkerhet som för allmänhetens förtroende för polisen.

Som bekant har jag under senare år genomfört inspektioner av den brottsutredande verksamheten vid ett flertal polismyndigheter avseende den s.k. vardagsbrottsligheten. Mina iakttagelser vid dessa inspektioner har sammanfattats i en skrivelse till Justitiedepartementet (JO 2002/03 s. 98). Jag framhöll i denna att inspektionerna visat på allvarliga brister vad gäller utredningen av vardagsbrottsligheten och att jag i vissa fall kunnat konstatera att personalstyrkan hade varit klart underdimensionerad. Jag har också i andra sammanhang påtalat att det är angeläget att polisens utredningsverksamhet ges tillräckliga resurser.

Jag har vidare såväl i enskilda tillsynsärenden som vid de nyss nämnda inspektionerna stött på allvarliga kunskapsbrister på det rättsliga området och även på många håll kunnat iaktta brister vad gäller bevaknings- och prioriteringsrutiner. Av utredningen i det här aktuella ärendet framgår att den utbildning i förundersökningsledning som förekommit i vissa fall har varit helt otillräcklig och bestått endast i någon eller några kortare kurser. Ett par av de hörda polismännen har vidare upplyst att de helt saknar erfarenhet av utredning av bedrägeribrott.

Det är en självklarhet att en förundersökningsledare skall ha den utbildning och erfarenhet som krävs för att han skall kunna utföra sina arbetsuppgifter på ett korrekt och rättssäkert sätt och att det görs klart för varje befattningshavare vilket ansvar han har i den brottsutredande verksamheten. Mina iakttagelser i detta ärende ger mig anledning att återigen understryka vikten av att utredningspersonalen har den kunskap och erfarenhet som arbetsuppgiften kräver (jfr 3 kap. 6 § polisförordningen [1998:1558]). Polismyndigheten har i sitt yttrande anfört att den kommer att inventera behovet av att ge förundersökningsledarna ytterligare utbildning så att de känner sig säkra i de bedömningar som skall göras. Myndigheten har vidare förklarat att den har för avsikt att göra ansvarsfördelningen mellan olika befattningshavare tydligare.

Det kan sammanfattningsvis konstateras att det finns anledning att rikta allvarlig kritik mot polismyndigheten med anledning av vad som framkommit i detta ärende.

Jag vill avslutningsvis erinra om att justitieutskottet, med utgångspunkt i ett uttalande att det är av avgörande betydelse för medborgarnas förtroende för polisen och rättsväsendet att brottsanmälningar utreds så långt som möjligt, våren 2002 föreslog att Riksdagens revisorer skulle granska frågan i vilken omfattning och på vilka grunder polis och åklagare avskriver anmälda brott. I en förstudie (2002/03:2) ”Ta fast boven!? – polisens och åklagarnas avskrivningar av anmälda brott” konstaterade revisorerna bl.a. att låg kvalitet hos brottsutredningar och utdragna utredningsprocesser har bidragit till att polis och åklagare avskriver en betydande andel av de brott som anmäls. Den slutliga rapporten beräknas bli klar under våren 2003 (Riksdagens revisorer lade i juni 2003 fram sin rapport 2002/03:19 ”Polisens avskrivningar av brott”; JO:s anmärkning).

Disciplinansvar för en åklagare på grund av dröjsmål med expediering av ett beslut gällande hävande av beslag m.m.

(Dnr 2513-2002)

Anmälan

I en anmälan till JO anförde T.Å. klagomål mot kammaråklagaren Sonja Seligmann vid Åklagarmyndigheten i Göteborg, åklagarkammaren i Halmstad. Han anförde att han, trots att beslaget av visst gods hade hävts, inte hade återfått godset.

Utredning m.m.

Inledningsvis infordrades tingsrättens dom samt vissa handlingar i åklagarmyndighetens ärende. Därvid framkom bl.a. följande.

Den 24 maj 2002 väckte Sonja Seligmann åtal mot Å. för bl.a. häleri och framställde även yrkande att visst i beslag taget gods skulle tas i förvar. Samma dag beslutade hon också att vissa beslag skulle hävas. På den handling som innehöll nämnda beslut fanns en anteckning som gav vid handen att beslutet kom polismyndigheten till handa först den 11 juli 2002.

Muntliga upplysningar inhämtades från Sonja Seligmann varvid hon bekräftade att hon inte hade skickat beslutet till polismyndigheten förrän i juli månad.

Åklagarmyndigheten anmodades därefter att lämna upplysningar om och yttra sig över handläggningen i samband med att beslagen i vissa delar hävdes enligt beslut av åklagaren den 24 maj 2002.

Åklagarmyndigheten (överåklagaren Birgit Thunved) inkom med ett remissvar i vilket anfördes följande.

Vid min genomgång av ärendet har följande framkommit.

I samband med en förundersökning mot Å. rörande misstänkt stöld alternativt häleri beslagtogs under en husrannsakan i Å:s bostad den 22 april 2002 ett stort antal föremål redovisade under 48 punkter i beslagsprotokoll – – –.

Dagen efter dvs. den 23 april 2002 gjordes ytterligare husrannsakan i Å:s bostad och ytterligare föremål togs i beslag redovisade under 8 punkter i beslagsprotokoll – – –.

Seligmann fastställde beslagen den 25 april 2002.

Den 24 maj 2002 väckte Seligmann åtal mot Å. för bl.a. häleri. I stämningsansökan framställde Seligmann under denna åtalspunkt bl.a. ett särskilt yrkande nämligen att en gitarr under punkt 37 i beslagsprotokollet – – – utan lösen skulle utlämnas till målsäganden O.

Vidare yrkade Seligmann att följande föremål skulle tas i förvar jämlikt lagen (1974:1065) om visst stöldgods m.m.

Från beslagsprotokoll – – –

Tre datorer (punkterna 3–5)
En dockningsenhet (punkt 10)
En bärbar dator (punkt 12)
En låda med datordelar (punkt 13)
Fyra mobiltelefoner (punkterna 21–24)
En mini-CD-spelare (punkt 36)
En gitarrförstärkare (punkt 38)
En portfölj innehållande fyra bilstereoapparater (punkterna 39 a–e)
En väska innehållande ljudutrustning (punkt 41)
En skrivarserver (punkt 45).

Från beslagsprotokoll – – –

En dator och en dockningsenhet (punkterna 4 och 6).

Under en åtalspunkt för dopningsbrott yrkade Seligmann att ampuller och kanyler skulle förklaras förverkade (punkt 30 i beslagsprotokoll – – –).

Samma dag dvs. den 24 maj 2002 hävde Seligmann beslaget under övriga punkter i de båda beslagsprotokollen. Beslutet är inte diarieförd. Av diariet framgår inte heller när det expedierades till polisen för åtgärd.

Av beslutet framgår emellertid att beslaget under punkten 5 – en dator – i beslagsprotokollet – – – ”hävs och återlämnas till målsäganden”, Sturegymnasiet, samtidigt som det i stämningsansökan yrkas att datorn tages i förvar (jfr ovan).

Vidare framgår av handlingarna att Seligmann först den 7 november 2002 beslutade att häva beslaget beträffande en dator fabrikat Macintosh – punkt 6 i beslagsprotokollet – – –. Enligt beslutet skulle datorn återlämnas till Å.

Halmstads tingsrätt meddelade dom i målet den 19 juni 2002, B 568-02. Av domen framgår under särskild rättsverkan att tingsrätten bifallit åklagarens yrkanden och förordnat att beslagen skulle bestå.

Å. klagade på domen. Hovrätten för Västra Sverige meddelade dom i målet den 22 augusti 2002. Hovrätten upphävde i domen vad tingsrätten förordnat om förvarstagande och beslag av en dator, punkten 5 i beslagsprotokoll – – –.

Å. har i en skrivelse daterad den 12 juli till Riksdagens ombudsmän klagat på att han efter beslutet om beslagets hävande inte återfått de föremål som varit föremål för beslag och sålunda hävts.

Beträffande underlåtenheten att återställa det beslagtagna godset efter det att beslaget hävts.

Seligmann har upplyst att hon haft för avsikt att skicka beslutet angående de hävda beslagen till polisen när tingsrättens dom förelåg så att hon innan beslutets expediering skulle kunna försäkra sig om att det inte skett några förväxlingar och missförstånd, att någon punkt tagits upp dubbelt eller missats. När tingsrättens dom meddelades hade hon semester. Hon återkom först den 10 juli 2002. Först i samband härmed faxades beslutet till polisen för åtgärd.

När beslaget hävdes den 24 maj 2002, hade det ankommit på Seligmann att utan dröjsmål expediera beslutet till polisen för åtgärd. Någon laglig möjlighet för henne att på sätt som skett behålla godset i beslag för närmare kontroll förelåg inte. Felet är allvarligt. En förklaring kan vara den pressade arbetssituation som rådde på kammaren.

Underlåtenheten att diarieföra beslutet.

Anledningen till att beslutet ej diarieförts beror enligt Seligmann på en beklaglig distraktion som möjligen i någon mån kan ha haft att göra med hennes pressade arbetssituation.

Självfallet hade det ankommit på Seligmann att diarieföra beslutet och att i diariet göra anteckning om när det expedierades till polisen. Diarieföringen skall göra det möjligt att i huvudsak följa handläggningen av ett ärende utan att ta del av handlingarna i ärendet. Underlåtenheten torde bero på ett rent förbiseende från Seligmanns sida.

Förväxlingen av beslagspunkterna

Seligmann har upplyst att hennes avsikt varit att punkt 5 i beslagsprotokollet – – – skulle hävas och att det i stället skulle varit punkt 6 i samma protokoll som skulle omfattats av hennes yrkande om tagande i förvar i stämningsansökan. En förväxling mellan punkterna 5 och 6 skulle ha skett i samband med att stämningsansökan skrevs.

Seligmann har här brustit i noggrannhet. Felet har rättats till genom hovrättens dom.

Sammanfattning

Beslag innebär en allvarlig besittningsrubbning för den enskilde. Det är därför av största vikt att åklagarna vinnlägger sig om stor noggrannhet i sin hantering av beslagsfrågor. Sörgård har i anledning av det inträffade sammanställt ett studiematerial rörande beslagsfrågor och planerar också en utbildningsdag

för diskussion om handläggningen av beslag. Jag kommer att följa upp att så sker.

Till remissvaret var fogat bl.a. yttranden från chefsåklagaren Ingela Sörgård och från Sonja Seligmann.

I ett beslut den 19 mars 2003 anförde *chefsJO Eklundh* bl.a. följande.

Bedömning

Under en förundersökning mot T.Å. gällande misstanke om stöld alternativt häleri togs ett stort antal föremål i beslag i april 2002. Samtliga beslag fastställdes av Sonja Seligmann den 25 april 2002. I samband med att hon den 24 maj 2002 väckte åtal mot T.Å. framställde hon yrkanden om att vissa föremål skulle tas i förvar jämlikt lagen (1974:1065) om visst stöldgods m.m. Samma dag beslutade hon även att häva beslagen av andra föremål. Sistnämnda beslut, som inte diarieförde s, kom polismyndigheten till handa per fax först den 11 juli 2002.

Av Sonja Seligmanns yttrande framgår att hon, mot bakgrund av att det var fråga om så mycket och delvis likartat gods, avsiktligt avvaktade med att underrätta polismyndigheten om beslutet för att närmare kunna kontrollera de olika beslagspunkterna mot tingsrättens förväntade dom i målet. Hon har därutöver anfört att skälet till att expeditionen av beslutet dröjde till in i juli månad var att hon hade semester när tingsrättens dom meddelades den 19 juni. När hon återkom i juli hade de flesta av åklagarna semester och arbetssituationen var sådan att det inte fanns utrymme för annat än att hantera förtursmålen. Hon kontaktades emellertid av utredningsmannen som berättade att T.Å. var angelägen om att få tillbaka beslagtaget gods, och då hon insåg att hon inte inom rimlig tid skulle ha möjlighet att göra de kontroller som hon planerat, faxade hon beslutet till polisen. Hon har även uppgett att hon av beklaglig distraktion underlät att diarieföra detta.

Om det inte längre föreligger skäl för ett beslag skall det, enligt 27 kap. 8 § första stycket rättegångsbalken, omedelbart hävas. Det åligger den åklagare som har hävt ett beslag att se till att polismyndigheten underrättas därom. En sådan underrättelse måste självfallet lämnas i omedelbar anslutning till att beslutet fattats eftersom det är polismyndigheten som har att verkställa beslutet.

Av utredningen framgår vidare att Sonja Seligmann genom sitt beslut den 24 maj 2002 hävde beslaget av en dator (p. 5 i beslagsprotokollet – – –) samtidigt som hon i stämningsansökan yrkade att tingsrätten skulle ta samma dator i förvar. Hon har som förklaring till detta uppgett att hon förväxlade två beslagspunkter och att hennes avsikt var att p. 5 i beslagsprotokollet skulle hävas och godset återlämnas till målsäganden och att en annan dator, p. 6 i samma beslagsprotokoll, skulle omfattas av hennes yrkande om förvarstagande. Sonja Seligmann hävde beslaget av sistnämnda dator den 7 november 2002.

Sonja Seligmann har således medvetet underlåtit att, i anslutning till att hon beslutade att häva vissa beslag, expediera beslutet till polismyndigheten.

Hon har härigenom åsidosatt vad som åligger henne som åklagare. Hon har inte givit någon rimlig förklaring till sin handläggning. Det framgår t.ex. inte varför hennes behov av att kontrollera de olika beslagspunkterna mot tingsrättens förväntade dom i målet omöjliggjorde en omedelbar expedition av beslutet eller vilka åtgärder som hon eventuellt hade avsett att vidta efter en sådan kontroll. Hon har inte heller diarieført det aktuella beslutet, vilket självfallet skulle ha skett. Vidare har hon brustit i noggrannhet vid avfattandet av sina yrkanden. Detta medförde bl.a. att något yrkande beträffande datorn i punkt 6 i beslagsprotokollet inte kom att framställas, vilket fick till följd att denna dator var beslagtagen i flera månader utan laga grund. Det kan vidare konstateras att hovrättens beslut i augusti 2002 att upphäva tingsrättens förordnande beträffande datorn i punkt 5 i samma beslagsprotokoll inte föranledde Sonja Seligmann att närmare kontrollera saken. Det kom i stället att dröja ända till november månad innan hon hävde beslaget beträffande punkt 6.

Det kan sammanfattningsvis konstateras att Sonja Seligmanns handläggning av beslagsfrågorna i ärendet uppvisar allvarliga brister i flera hänseenden. Dessa brister synes ha sin grund både i en anmärkningsvärd avsaknad av kunskap om det regelverk som gäller för beslag och i bristande noggrannhet.

Det är av grundläggande betydelse för den enskildes rättssäkerhet att frågor om användning av straffprocessuella tvångsmedel handläggs på ett korrekt sätt. Omständigheterna i det här aktuella fallet är enligt min mening visserligen inte sådana att något av de fel som förekommit kan läggas Sonja Seligmann till last som straffbart tjänstefel. Bristerna i hennes handläggning är däremot sammantagna av så allvarlig art att de bör föranleda disciplinpåföljd för tjänsteförseelse enligt 14 § lagen (1994:260) om offentlig anställning. Jag beslutar därför att överlämna ärendet till Statens ansvarsnämnd för prövning av denna fråga.

Statens ansvarsnämnds prövning

I ett beslut den 23 maj 2002 ålade Statens ansvarsnämnd Sonja Seligmann disciplinpåföljd i form av varning. Som motivering anförde ansvarsnämnden bl.a. följande.

Rättslig reglering

Om det inte längre finns skäl för ett beslag skall det omedelbart hävas (27 kap. 8 § första stycket rättegångsbalken). Av tredje stycket samma paragraf framgår att, om beslaget inte har beslutats av rätten, får det hävas av rätten eller av åklagaren.

Även om det inte finns någon författningsreglerad skyldighet, åligger det åklagaren att utan dröjsmål underrätta polismyndigheten om att beslag har hävts så att verkställighet av beslutet kan ske.

Vad utredningen visar

Av den utredning som föregått JO:s beslut och de uppgifter som Sonja Seligmann lämnat till JO framgår sammanfattningsvis följande.

I samband med att Sonja Seligmann den 24 maj 2002 väckte åtal mot T.Å., beslutade hon också att häva vissa uppräknade beslag. Hon underlät emellertid att diarieföra beslutet och att expediera det till polismyndigheten. Beslutet kom polismyndigheten till handa först den 11 juli 2002. Detta innebar således att T.Å. först i juli månad återfick det gods som skulle återlämnas till honom enligt beslutet den 24 maj 2002.

I beslutet den 24 maj 2002 hävde Sonja Seligmann beslaget av en dator enligt en viss punkt i ett av beslagsprotokollen samtidigt som hon i sin stämningsansökan yrkade att tingsrätten skulle ta denna dator i förvar. Hon förväxlade två beslagspunkter och förverkandeyrkandet skulle i stället ha avsett datorn under den senare beslagspunkten. Detta fick till följd att hon inte fattade något beslut beträffande den sistnämnda datorn den 24 maj 2002. Det dröjde till den 7 november 2002 innan beslaget hävdes. Datorn var därmed under en tid av cirka fem månader i beslag utan laga grund.

Sonja Seligmanns handläggning av beslagsfrågorna har således varit felaktig i flera avseenden.

Ansvarsnämndens bedömning

Disciplinpåföljd kan, enligt 14 § lagen om offentlig anställning, åläggas en arbetstagare som uppsåtligen eller av oaktsamhet åsidosätter sina skyldigheter i anställningen och felet inte är ringa.

Sonja Seligmann har på det sätt som redovisats i det föregående åsidosatt sina skyldigheter som åklagare. Hennes förklaring till varför hon avvaktade med expedieringen av beslutet den 24 maj 2002 till polismyndigheten är svårförståelig. Hennes handlingssätt i detta avseende tycks bottna i en bristande kunskap om beslagsreglerna. I övrigt har hon brustit i noggrannhet. Det som läggs henne till last får därmed anses ha skett av oaktsamhet.

Som JO har anfört i sitt beslut är det av grundläggande betydelse för den enskildes rättssäkerhet att frågor om straffprocessuella tvångsmedel handläggs på ett korrekt sätt. Bristerna i handläggningen av beslagsfrågorna är i detta fall så allvarliga att tjänsteförseelsen inte kan anses som ringa. Sonja Seligmann skall därför meddelas disciplinpåföljd. Någon mer ingripande påföljd än varning är inte motiverad.

Tillförlitligheten av snabbtest för analys av narkotiska preparat (Dnr 2830-2002)

I ett beslut den 12 december 2002 anförde *chefsJO Eklundh* följande.

Initiativet

Enligt en tidningsartikel i Svenska Dagbladet den 7 juli 2002 satt två personer i Malmö i häkte i tre veckor på grund av polisens okunnighet. Av artikeln

framgick vidare följande. En man och en kvinna i Malmö greps i mitten av juni. I den bil som de färdades i hittade polisen närmare ett halvt kilo vitt pulver i en plastpåse. Den preliminära undersökningen av pulvret tydde på att det rörde sig om amfetamin. Detta ledde till att paret häktades. När provresultatet kom från Statens kriminaltekniska laboratorium visade det sig att pulvret i påsen var socker. De två misstänkta personerna släpptes omedelbart.

Muntliga upplysningar inhämtades från Polismyndigheten i Skåne. Därvid framkom att polisen i samband med att två personer misstänktes för stöld och olaga intrång anträffade en påse med ca 475 g vitt pulver. En snabbanalys av pulvret gjordes på länskriminalen dagen efter gripandet. Analysen visade att det var amfetamin. Pulvret sändes därefter till Statens kriminaltekniska laboratorium (SKL) för analys. När beskedet kom från SKL visade det sig att pulvret i påsen var socker.

Mot bakgrund av det anförda beslutade jag att ta upp saken till utredning som ett initiativärende.

Utredning

Polismyndighetens handlingar i bl.a. ärendet – – – granskades.

Av polisanmälan framgick följande. I samband med en husrannsakan i ett fordon anträffades ca 500 g vitt pulver inlindat i packtejp. Förpackningen låg i en tygpåse som i sin tur låg i en axelremsväska mellan framstolarna i fordonet. På fråga till de båda misstänkta vems väskan var svarade de först undvikande, men sedan sade den ene att det var den andres väska, vilket denne medgav. Efter det att pulvret anträffats ändrade personerna sina uppgifter om väskan och uppgav att denna legat bak i bilen hela dagen och att de inte visste vems väskan var.

Av en promemoria från länskriminalavdelningen avseende snabbtestet framgick följande. Vid testet användes engångshandskar. Det inlindade tejpförsedda paketet lades i ett dragskåp på ett C4-kuvert. Engångstestpinnar användes och något korn togs för att köra snabbtestet. Metod A användes och den orangefärgade ”rutan” på testet överensstämde med vätskan där pulvret lagts ned. Resultatet påvisade amfetamin.

Ärendet remitterades till Rikspolisstyrelsen för yttrande om tillförlitligheten av den snabbtest för analys av narkotiska preparat som Polismyndigheten i Skåne använt i ärendet samt om i vilken mån analysresultatet kunde utgöra underlag för tvångsåtgärder. Rikspolisstyrelsen (rikspolischefen Sten Heckscher) anförde följande.

Bakgrund

Lördagen den 15 juni 2002 greps två personer av polisen i Malmö misstänkta för stöld alternativt olaga intrång. I samband med gripandet hittades ett paket innehållande 520 gram vitt pulver vilket misstänktes vara amfetamin. Polisens s.k. snabbtest visade att pulvret var amfetamin. Misstankarna utvidgades till att omfatta även grovt narkotikabrott, och personerna anhölls och häktades. Vid efterföljande laboratorietest vid Statens kriminaltekniska laboratorium visade det sig att pulvret var socker. Personerna hade då varit häktade i tre veckor och frigavs omedelbart.

Tillförlitligheten av snabbtest för analys av narkotika

Rikspolisstyrelsen har i samarbete med Statens kriminaltekniska laboratorium tagit fram snabbtest för narkotika (fabrikat NIK). Snabbtestet har använts sedan år 1994.

Testet består av en tillsluten plastförpackning som innehåller en eller flera ampuller beroende på vilken typ av narkotika som skall testas. Testet utförs genom att förpackningen öppnas och en viss mängd av den misstänkta narkotikan hälls i förpackningen som därefter tillsluts. Glasampullerna krossas genom att tryckas sönder utifrån. Det misstänkta materialet blandas med kemikalierna från glasampullerna och avläses därefter mot en färgskala som, vid positivt resultat, indikerar vilken typ av narkotika det är fråga om.

Snabbtesten finns i regel inne på polisstationerna och handhas endast av personal som genomgått särskild utbildning i ämnet.

Det skall också framhållas att snabbtestet bara kan ge en indikation på att det testade materialet är narkotika. Under förutsättning att snabbtestet handhas på rätt sätt bedöms tillförlitligheten som mycket hög. Alla resultat från snabbtest följs upp med en verifikationsanalys vid ett laboratorium, i regel Statens kriminaltekniska laboratorium. I några fall har även Tullverkets laboratorium använts.

Om instruktionen för hantering av snabbtest inte följs, så kan det leda till ett oriktigt positivt besked. När oriktigt resultat erhålls beror det vanligtvis på hanteringsfel – att en för stor mängd av undersökningsmaterialet används i testet eller att den rekommenderade processen fram till avläsning inte följs. Kriminaltekniska laboratoriet har vid några tillfällen kunnat konstatera att handhavandefel varit den troligaste orsaken när felaktiga besked har erhållits. De efterföljande kontrollerna vid laboratoriet har dock gett de korrekta resultaten.

År 1995 gjorde Rikspolisstyrelsen en uppföljning av utförda snabbtest. Styrelsens bedömning var att användandet av snabbtest för analys av narkotiska preparat är av stort värde och innebär en förbättring i förundersökningsarbetet.

Vid uppföljningen ansåg Styrelsen

– att tillförlitligheten av snabbtesten är mycket hög
– att tillbuden vid handhavandet varit få
– att snabbtesten underlättar beslut om frihetsberövande eller frigivning
– att rättssäkerheten som en följd av detta har förbättrats.

Rikspolisstyrelsen har i dag ingen annan uppfattning än den som kom fram i uppföljningen från år 1995.

Kan analysresultatet utgöra underlag för tvångsåtgärder?

Rikspolisstyrelsen anser att snabbtesten är ett viktigt och tillförlitligt hjälpmedel som kan stärka eller försvaga misstankar om att testat material kan vara narkotika. Det är dock styrelsens uppfattning att testresultatet inte ensamt bör utgöra grund för tvångsåtgärder. En helhetsbedömning bör göras av de omständigheter som förelåg när den misstänkta narkotikan påträffades. Testresultatet är en sådan omständighet. Förpackningssätt, platsen där den påträffas, innehavarens person m.m. är andra omständigheter som alltid vägs in vid bedömningen.

I det nu aktuella fallet fanns det andra omständigheter som konstituerade misstanke om brott. Det gällde exempelvis att det misstänkta pulvret låg paketerat på ett sådant sätt som är brukligt i narkotikasammanhang, att ingen i bilen ville kännas vid paketet och att de misstänkta var kända sedan tidigare av polisen för viss brottslighet. Även tiden och platsen för ingripandet gav näring åt misstankarna.

Resultatet av snabbtestet kombinerat med andra omständigheter torde med andra ord kunna ge tillräckliga förutsättningar för att tillgripa tvångsåtgärder.

Rikspolisstyrelsen bedömer att snabbtesten har bidragit till ett bättre underlag för åklagarna vid beslut om t.ex. frihetsberövanden, vilket har stärkt rättssäkerheten för den enskilde.

Snabbtesten utgör ett bra hjälpmedel för poliserna som underlag i avrapporteringen till åklagarna. Resultaten av test gör det möjligt att i ett tidigt skede av utredningen få en klar indikation på vilket slag av preparat som beslagtagits. Denna tidiga information är av betydelse vid de inledande förhören med den misstänkte och anses också ha medfört såväl en stärkt rättssäkerhet som en effektivisering av utredningsarbetet.

Information och utbildning

Rikspolisstyrelsen har förmedlat både utbildning och information beträffande snabbtest, bl.a. till polisens regionala kontaktpersoner i narkotikafrågor.

Statens kriminaltekniska laboratorium har särskilt uppmärksammats på eventuella problem med snabbtesten. Laboratoriet överväger för närvarande också att ytterligare förtydliga instruktionen för hantering av snabbtest.

Rikspolisstyrelsen kommer givetvis även i fortsättningen att, tillsammans med Kriminaltekniska laboratoriet, följa upp frågan om utbildning i syfte att undvika alla former av hanteringsfel i samband med snabbtestet.

Bedömning

Rikspolisstyrelsen har förklarat att den bedömer det aktuella snabbtestets tillförlitlighet som mycket hög under förutsättning att testet handhas på rätt sätt. Enligt styrelsen beror oriktiga resultat vanligtvis på hanteringsfel. Det har vidare upplysts att testet handhas endast av personal som genomgått särskild utbildning i ämnet. Jag noterar att Rikspolisstyrelsen tillsammans med SKL kommer att följa upp frågan om utbildning i syfte att undvika alla former av hanteringsfel i samband med snabbtestet.

Trots att tillförlitligheten av snabbtestet bedöms som mycket hög inträffar det uppenbarligen fall då testet visar ett oriktigt resultat. Som Rikspolisstyrelsen anfört bör därför testresultatet inte ensamt utgöra grund för tvångsåtgärder. Man måste i stället göra en helhetsbedömning av samtliga omständigheter kring påträffandet av den misstänkta narkotikan. Vid en sådan bedömning är testresultatet således endast en av flera omständigheter som skall beaktas.

Det här aktuella fallet visar på det angelägna i att svarstiderna för SKL:s undersökningar blir så korta som möjligt. Denna fråga har nyligen behandlats i delbetänkandet (SOU 2002:45) Snabbare lagföring 4 – Ett snabbförfarande för brottmål, som avgetts av beredningen för rättsväsendets utveckling (se s. 56 f.).

Kriminalvård

Kritik mot en kriminalvårdsmyndighet för att ha granskat ett brev från JO till en intagen

(Dnr 2099-2001)

Anmälan

R.B. framförde klagomål mot kriminalvårdsanstalten Nyköpings rutiner för brevgranskning och anförde bl.a. att ett brev från JO hade öppnats.

Utredning

Anmälan remitterades till Kriminalvårdsmyndigheten Nyköping för yttrande. I remissvaret anförde kriminalvårdschefen Anne-Marie Norén Offerman bl.a. följande.

I ärendet har fråga väckts om varför brev som sänts till R.B. under dennes verkställighet på Nyköpingsanstalten öppnats av anstaltspersonalen trots att det varit fråga om s.k. myndighetspost. I ärendet har säkerhetsvårdaren Niclas Jonsson och kriminalvårdsinspektören Monica Wessman hörts. Även övriga säkerhetsvårdare samt personalen på R.B:s avdelning har tillfrågats i ärendet.

Av utredningen har följande framkommit.

R.B. mottog i slutet av maj, under sin vistelse på Nyköpingsanstalten, ett brev avsänt från Riksdagens ombudsmän – JO. Brevet var adresserat till en boxadress i Stockholm och hade genom eftersändning vidarebefordrats till anstalten Nyköping. Vid anstaltens genomgång av de intagnas post beslutades, medelst stämpel på kuvertet, att brevet skulle öppnas. Anstaltens rutiner vid brevgranskning är att eventuellt öppnande i princip alltid sker i den intagnes närvaro. Endast i undantagsfall öppnas brevet i stället av två tjänstemän varefter brevet försluts och överlämnas till den intagne. I dessa fall stämplas försändelsen med texten ”Granskningen utförd av” och signeras av de båda tjänstemännen. På brevet till R.B. användes i stället stämpeln med texten ”Öppnas” vilket anger att brevet skulle öppnas i den intagnes närvaro. Det förefaller därför mindre sannolikt att brevet skulle ha varit öppnat redan när det överlämnades till R.B. Eftersom ingen av de tillfrågade har kunnat erinra sig det inträffade har det exakta händelseförloppet emellertid inte kunnat fastställas.

Som framgår av 25 § lagen om kriminalvård i anstalt (KvaL) skall brev mellan intagen och svensk myndighet vidarebefordras utan granskning. Endast i de fall uppgiften om avsändare skäligen kan misstänkas vara oriktig får ett sådant brev granskas. En förutsättning för granskning är dock att förhållandet inte kan klarläggas på annat sätt.

Vem som utfört brevgranskningen och följaktligen beslutat om öppning av brevet samt *vem* av avdelningsvårdarna som överlämnat brevet till R.B. har inte kunnat klarläggas. All personal vid Nyköpingsanstalten med behörighet att utföra brevgranskning är emellertid väl förtrogen med innehållet i 25 § KvaL. Det kan därför antas att den tjänsteman som beslutade om öppning förutsatte att brevet ursprungligen var adresserat till B:s privata boxadress och att eftersändningen gjorts av någon bekant till B. Myndighetsbrev som under postgången varit föremål för eftersändning har i princip kunnat hanteras och manipuleras på samma sätt som övrig post till intagna.

Eftersom det sällan är möjligt, eller i vart fall mycket tidskrävande, att utreda vem som i ett enskilt fall ombesörjt eftersändningen finns det skäl att i

granskningshänseende hantera eftersänd myndighetspost som övrig post med okänd avsändare. Kriminalvårdsmyndigheten anser, mot bakgrund härav, att det inte varit uppenbart fel att besluta om öppnande av det nu aktuella brevet. Myndigheten emotser dock ett klargörande uttalande från JO i fråga om vilken typ av utredning som rimligen bör föregå beslut om öppnande av eftersänd myndighetspost samt hur sådana försändelser generellt bör hanteras.

– – –

R.B. bereddes tillfälle att yttra sig över remissvaret, men hördes inte av.

I beslut den 9 oktober 2002 anförde *JO Pennlöv* följande.

Bedömning

Det skydd för förtrolig kommunikation som regleras i 25 § lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt kan ses som en för intagna i kriminalvård anpassad form av det skydd som gäller varje medborgare enligt 2 kap. 6 § regeringsformen. Det är därför av synnerlig vikt att den som har att bedöma huruvida ett brev från t.ex. en myndighet, skall granskas, vinnlägger sig om att göra en seriös bedömning av möjligheterna att klarlägga vem som är avsändare av brevet.

Utredningen i ärendet har inte kunnat klarlägga vem som utfört brevgranskningen och följaktligen beslutat om öppnande av brevet samt vem av avdelningsvårdarna som överlämnat brevet till R.B. Ett sådant förhållande är givetvis inte tillfredsställande, men det framstår inte som meningsfullt att vidta ytterligare utredningsåtgärder för att bringa klarhet i saken. Det är däremot utrett att det aktuella brevet från JO har blivit utsatt för granskning. Kriminalvårdsmyndigheten har i sitt remissvar uppgett att det kan antas att den tjänsteman som beslutade om öppnande förutsatte att brevet ursprungligen var adresserat till R.B:s privata boxadress och att eftersändningen gjorts av någon bekant till R.B. Kriminalvårdsmyndigheten har vidare uppgett att myndighetsbrev som under postgången varit föremål för eftersändning i princip har kunnat hanteras och manipuleras på samma sätt som övrig post till intagna. Kriminalvårdsmyndigheten har framhållit att eftersom det sällan är möjligt, eller i vart fall mycket tidskrävande, att utreda vem som i ett enskilt fall ombesörjt eftersändningen finns det skäl att i granskningshänseende hantera eftersänd myndighetspost som övrig post med okänd avsändare. Enligt min mening finns det emellertid inget lagstöd härför.

Lagen medger granskning av brev från en myndighet *endast* om det skäligen kan misstänkas att uppgiften att brevet är avsänt från myndighet är oriktig och förhållandet inte kan klarläggas på annat sätt. Att ett myndighetsbrev blivit föremål för eftersändning kan vid den bedömningen självfallet vara av betydelse men kan inte generellt anses utgöra tillräcklig grund för att granska ett sådant brev. Huruvida det i praktiken kan klarläggas vem som är ett brevs avsändare på annat sätt än genom att granska brevet beror självfallet på omständigheterna i det särskilda fallet.

I ärendet är utrett att ett brev från JO, som var adresserat till häktet Stockholm, har genom eftersändning vidarebefordrats till anstalten Nyköping och där utsatts för granskning. Eftersom det aktuella brevet enligt på kuvertet

tryckt text angetts komma från JO, har det ålegat anstaltens personal att vid hanteringen av brevet iaktta reglerna om s.k. myndighetspost. Att brevet varit föremål för eftersändning förändrar således enligt min mening inte saken. Huruvida det i ett enskilt fall kan finnas anledning att ifrågasätta uppgiften om avsändare är en bedömningsfråga som JO normalt inte uttalar sig i. Utredningen i ärendet har inte kunnat klarlägga vare sig vem som utfört granskningen eller vilka överväganden som föregått densamma. Jag nöjer mig därför att med hänvisning till vad jag anfört om grundlagsskyddet på området understryka vikten av att berörd personal sköter posthanteringen på ett korrekt och omsorgsfullt sätt.

Kritik mot en kriminalvårdsmyndighet för underlåtenhet att förteckna egendom som omhändertagits i en intagens bostadsrum

(Dnr 3108-2002)

Anmälan

M.A., som var intagen i kriminalvårdsanstalten Hall, anförde i en anmälan, som kom in till JO den 9 september 2002, i huvudsak följande. Den 4 september 2002 lämnade han på begäran ifrån sig sin digitala anteckningsbok till vårdaren Bo Gustafsson. Det finns inte något vittne till omhändertagandet. Han fick inte något kvitto på att han lämnade ifrån sig anteckningsboken, trots att han begärde det.

I en skrivelse, som kom in till JO den 16 september 2002, anförde M.A. bl.a. följande. Den 3 september 2002 visiterades hans bostadsrum. I samband med visitationen frågade personalen honom om det fanns något i miniräknaren som han hade i bostadsrummet. Så småningom tog personalen med sig den. Något protokoll över åtgärden eller kvitto fick han dock inte.

Utredning

Efter remiss anförde kriminalvårdsmyndigheten genom kriminalvårdschefen Stefan Björk följande.

Utredning av den del i anmälan som avser en handdator

Vid visitation på kvällen den 2 september 2002 i M.A:s bostadsrum iakttogs en Ipac handdator. Personalen iakttog att datorn var försedd med IR-port och programmet Internet Explorer, ett program som används för navigering på Internet. Det fanns också bilder som föreföll vara nedladdade från Internet. I adressbokfunktionen fanns personuppgifter avseende personal som är anställd vid Hall. Datorn var plomberad med blå och röd plomberingstape.

Påföljande kväll, således den 3 september 2002, visiterades M.A:s bostadsrum igen, då man beslutat att omhänderta handdatorn. Den återfanns inte. M.A. uppgav att han hade lämnat den i anstaltens skola. Inte heller där återfanns datorn.

På morgonen den 4 september uppmanade samordnare Bo Gustafsson M.A. att lämna ifrån sig handdatorn. M.A. lämnade då ut en handdator av

märket Compaq som inte var plomberad; det var alltså en annan handdator än den som tidigare hade iakttagits i M.A:s bostadsrum.

Det noteras att M.A. inte hade tillstånd att i anstalten inneha dator av något slag. M.A. har tidigare gjort sig skyldig till misskötsamhet relaterad till dator.

Då den dator som M.A. lämnade ut kontrollerades mot de giltiga beslut som vid den tiden fanns för intagna vid avdelning A, visade det sig att den tillhörde en annan intagen på avdelningen. När handdatorns rättmätige ägare tillfrågades angående den av M.A. utlämnade datorn, uppgav han sig inte känna till att hans handdator hade tagits ut ur hans bostadsrum. Handdatorn återlämnades till sin rätte ägare. Eftersom datorn bevisligen inte tillhörde M.A. utan denne andre intagne skrevs inget kvitto till M.A. på omhändertagandet.

Utredning av den del i anmälan som avser en miniräknare

Vid samtal med en av de tjänstemän som under den senare delen av kvällen den 3 september 2002 genomförde visitationen av M.A:s bostadsrum och andra utrymmen på avdelning A har följande framkommit.

M.A. tillfrågades om miniräknaren med anledning av att det stack ut en liten pappersbit ur den. Om detta uppgav sig M.A. ingenting veta, till följd varav miniräknaren togs ut ur rummet för att undersökas i bättre ljus och utan M.A:s närvaro. Undersökningen visade att det inte fanns anledning att omhänderta miniräknaren, vilket man således inte gjorde. Eftersom miniräknaren undersöktes först efter det att visitationsuppdraget var avslutat hade det blivit så sent att de flesta intagna kunde förväntas ha somnat. Av hänsyn till M.A. ville den visiterande personalen inte gå in i M.A:s bostadsrum igen och därmed väcka upp honom i den händelse han hade somnat, utan man försåg miniräknaren med uppgift om att den hade tagits ut ur M.A:s rum och att den skulle läggas tillbaka vid upplåsningen morgonen därpå. Miniräknaren lämnades i den aktuella korridorens under natten obemannade men låsta vaktrum på samma sätt som man gör med sådant som av dagpersonalen sedan skall överlämnas till den korridorens intagna.

De vårdare som dagen efter, alltså onsdagen den 4 september, tjänstgjorde på den avdelning som M.A. bebodde har tillfrågats om miniräknaren men kan inte erinra sig den. En vårdare med funktionsansvar – har arbetsuppgifter liknande en förmans i civil företagsamhet – kommer ihåg att ”det var någonting med en miniräknare och A.”. Ingen kan emellertid erinra sig huruvida miniräknaren har lagts tillbaka i M.A:s rum eller inte.

Vid kontroll med Halls centralförråd upplyses att det inte finns någon miniräknare eller annat slag av räknemaskin införd på M.A:s förteckning över tillhörigheter. Därmed uppkommer frågan varifrån M.A. hade fått miniräknaren och varför han hade den i sitt bostadsrum den 3 september 2002. Om det är relevant i det här fallet vet vi inte, men det är inte ovanligt att intagna tar med sig till sina bostadsrum saker från verkstäder, skolan eller andra lokaler. När sådana föremål påträffas och känns igen av personal brukar de genom personalens försorg återlämnas till det ställe varifrån de kommer.

M.A. kommenterade remissvaret.

I beslut den 25 mars 2003 anförde *JO Lundin* följande.

Bedömning

Enligt 24 § lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt får en intagen i den utsträckning det kan ske utan olägenhet inneha personliga tillhörigheter samt skaffa sig eller mottaga böcker, tidskrifter, tidningar och annat som kan bereda honom sysselsättning under fritiden. I övrigt får en intagen inneha och

skaffa sig eller mottaga varor eller annat enligt särskilda bestämmelser. Bestämmelsen kompletteras av 22 § Kriminalvårdsstyrelsens anstaltsföreskrifter (KVVFS 1998:8). Av föreskrifterna framgår att det i den intagnes bostadsrum eller i gemensamma utrymmen inte får förvaras sådant som kan äventyra säkerheten i anstalten, försvåra visitation eller vålla sanitär olägenhet.

Enligt 39 b § förordningen (1974:248) om kriminalvård i anstalt skall egendom som skall tas om hand i samband med bl.a. kroppsvisitation, kroppsbesiktning eller annan undersökning förtecknas. Förteckningen skall skrivas under av den intagne och den som har verkställt omhändertagandet. Vägrar den intagne att skriva under skall om det är möjligt ytterligare en tjänsteman skriva under förteckningen. Den lokala kriminalvårdsmyndigheten skall, om inte något annat är särskilt föreskrivet, se till att egendomen förvaras på ett betryggande sätt.

Av de ovan angivna bestämmelserna följer att anstalten – under vissa förutsättningar – har rätt att ta om hand egendom i den intagnes bostadsrum och att den aktuella egendomen då skall förtecknas. Enligt min mening bör egendomen förtecknas även om äganderätten till egendomen är oklar eller avsikten är att endast ta med egendomen för närmare undersökning. Jag anser således att anstalten borde ha förtecknat den handdator och miniräknare som togs från M.A:s bostadsrum.

Initiativärende mot Kriminalvårdsstyrelsen om försöksverksamhet med inpasseringskontroll av personalen vid en kriminalvårdsanstalt

(Dnr 755-2003)

I ett beslut den 27 maj 2003 anförde *JO Lundin* följande.

Initiativet

I en artikel i Dagens Nyheter den 20 februari 2003 med rubriken ”Fängelsepersonal på Hall visiteras” stod i korthet följande att läsa.

I enlighet med ett beslut av Kriminalvårdsstyrelsen måste de 300 anställda vid anstalten Hall i Södertälje från och med den här veckan passera en metalldetektor på väg in till den slutna anstalten. De anställdas kläder kontrolleras också slumpvis av en särskild säkerhetsgrupp. Men den skärpta kontrollen strider mot den lag som säger att statsanställda inte får kroppsvisiteras. Kriminalvårdsstyrelsen har nu skrivit till regeringen och begärt att anstaltspersonal undantas från lagen mot bakgrund av ”mycket allvarliga problem med insmugglade mobiltelefoner”. För att kringgå dagens regler kallas visitationerna på anstalten Hall ”försöksverksamhet”. Något slutdatum är dock inte utsatt. ”Vi kommer att köra det här tills det blir en lagändring”, säger chefen för anstalten Hall, Stefan Björk.

Artikeln föranledde mig att samma dag besluta att utreda saken inom ramen för ett initiativärende.

Utredningen

Ett yttrande begärdes från Kriminalvårdsstyrelsen. I sitt svar den 22 april 2003 anförde tf. generaldirektören Doris Högne följande.

Den verksamhet som beskrivs i den artikel som aktualiserat JO:s ärende inleddes med en skrivelse från Kriminalvårdsmyndigheten Hall till Kriminalvårdsstyrelsen den 17 januari 2002. I skrivelsen, som även undertecknats av berörda fackliga organisationer, begärdes styrelsens medgivande till utökad kontroll vid inpassering till anstalten, skrivelsen bifogas (*utelämnad i JO:s beslut*). Skrivelsen gav upphov till fördjupade kontakter mellan styrelsen och anstaltsledningen samt de fackliga organisationerna. Efter vidare överväganden beslutade kriminalvårdsmyndigheten den 12 december 2002 att översända ytterligare en skrivelse, nu med en begäran om att få medgivande till att inleda en *försöksverksamhet* med utökad inpasseringskontroll, skrivelsen bifogas (*utelämnad i JO:s beslut*).

Den 9 januari 2003 beslutade Kriminalvårdsstyrelsen att uppdra åt Kriminalvårdsmyndigheten Hall att från och med den 3 februari inleda en försöksverksamhet med utökad inpasseringskontroll vid anstalten Hall, se bifogade protokoll (*utelämnat i JO:s beslut*). Som framgår av den PM som bifogats protokollet bedömde styrelsen att behovet av utökad inpasseringskontroll vid anstalten Hall var så stort att sådana kontrollåtgärder bör inledas trots att det inte ansågs klarlagt i vad mån en statlig arbetsgivare *med förpliktande verkan* kan ålägga de anställda att underkasta sig en kontrollåtgärd i form av kroppsvisitation.

Med hänsyn bl.a. till att styrelsen bedömde det som osäkert om gällande rätt medger möjlighet att ålägga personalen en skyldighet att genomgå en inpasseringskontroll och till behovet av att utföra generella kontroller av samtliga andra som avser att träda in i anstaltslokalerna översände styrelsen den 27 januari 2003 en framställan till Justitiedepartementet med en begäran om en uttrycklig reglering i lag av sådana kontroller i anstalt och häkte.

Kriminalvårdsstyrelsen hänvisar till framställan för en närmare redogörelse för styrelsens överväganden i frågan. I framställan har styrelsen även återgett på vilket sätt frågan om utökade kontroller behandlats under senare tid.

Som framgår av det yttrande från Kriminalvårdsmyndigheten Hall som styrelsen inhämtat i detta ärende har en inpasseringskontroll efterfrågats även av anställda vid kriminalvårdsmyndigheten. Inpasseringskontrollen bedrivs för personalens vidkommande under detta inledande skede inte som en tvingande kontroll. Arbetsgivaren kan inte sägas beordra de anställda att passera kontrollen och den anställdes vilja är avgörande för om kontrollen skall genomföras. Den anställde som inte accepterar att kontrolleras via den metalldetektor som är i fråga underkastas inte något tvång från arbetsgivarens sida. För de anställda är kontrollen inte förenad med någon sanktion för det fall de inte accepterar att den utförs. Styrelsen uppfattar därmed att försöksverksamheten inte kan sägas utgöra ett sådant påtvingat kroppsligt ingrepp som varje medborgare gentemot det allmänna är skyddad mot enligt 2 kap. 6 § regeringsformen (jämför de bedömningsgrunder som redovisas av Arbetsdomstolen i AD 1984 nr 94). På det sätt Kriminalvårdsmyndigheten Hall bedriver försöksverksamheten med inpasseringskontroll av personal kan det därför enligt Kriminalvårdsstyrelsens mening inte hävdas att kontrollen står i strid med gällande rätt.

Som framgår av kriminalvårdsmyndighetens yttrande utförs inpasseringskontrollen såvitt gäller uppdragstagare på samma sätt som för anställda. Inte heller för deras del kan kontrollen ifrågasättas ur ett rättsligt perspektiv.

Styrelsen uppfattar att också inpasseringskontroll vad gäller advokater, tjänstemän från andra myndigheter och liknande befattningshavare inte heller är påtvingad. De tillfrågas om de vill passera metalldetektorn och deras vilja blir avgörande för om kontrollen skall genomföras. Det finns därför inte skäl

att ifrågasätta det rättsenliga i den inpasseringskontroll som kan förekomma för dessa.

Kriminalvårdsmyndigheten har uppgett att vid privata besök till intagna i anstalten Hall kontrolleras besökaren regelmässigt. Metalldetektorn används nu som en metod i samband med denna kontroll. Försöksverksamheten har med andra ord inte inneburit någon ändring av de rutiner som sedan tidigare tillämpades vid anstalten. Styrelsen har i den ovannämnda framställan till Justitiedepartementet begärt lagstöd för generella inpasseringskontroller av bl.a. besökare till intagna vid vissa anstalter och häkten. I framställan framförde styrelsen i denna del bl.a. att nuvarande bestämmelser innebär att en prövning av om en besökare skall underkastas en inpasseringskontroll som innebär kroppsvisitation skall göras i varje enskilt fall. Styrelsen framhöll vidare att på de anstalter där icke behandlingsmotiverade missbrukare placeras eller där otillåtna föremål påträffats i stor omfattning får kontrollbehovet allmänt sett anses så stort att inpasseringskontrollen där torde behövas i sådan omfattning att den i det närmaste får ett regelmässigt inslag. Regeringen har i ett lagstiftningsarbete också uttalat sig för en tillämpning med kontroll som huvudregel såvitt gäller bevakning under besök även om det skall göras en prövning i varje enskilt fall (se prop. 1994/95:124 s. 35 f.).

Det finns ett flertal skäl för att vid anstalten Hall, med de särskilda krav på säkerhet som skall gälla där, ha en ordning med generell kontroll av besökare till intagna. Kriminalvårdsstyrelsen menar dock att dagens lagstiftning fordrar en prövning med hänsyn till omständigheterna i varje särskilt fall, se bl.a. JO 1991/92 s. 127. Styrelsen förutsätter att kriminalvårdsmyndigheten ser över sin rutin vad gäller inpasseringskontroll av besökare så att den står i överensstämmelse med de bestämmelser som kriminalvården har att tillämpa i dag.

Kriminalvårdsstyrelsen vill avslutningsvis framhålla att, utöver att förhindra insmuggling av mobiltelefoner, syftar försöksverksamheten till att skapa klarhet i och förebygga de problem av mer praktisk art som kan finnas med en inpasseringskontroll av större omfattning. Förhoppningsvis kommer erfarenheterna av kontrollverksamheten vid anstalten Hall att innebära att likartade kontroller kan inledas vid andra anstalter och häkten utan större problem efter det att den begärda lagändringen kommit till stånd. Styrelsen ser dock för dagen inte anledning att inleda motsvarande försöksverksamheter på andra anstalter eller häkten.

Bedömning

Inledningsvis vill jag framhålla att detta initiativärende endast avser verksamheten med kontroll av de anställda.

Enligt regeringsformen (RF) är varje medborgare gentemot det allmänna skyddad mot påtvingade kroppsliga ingrepp och mot kroppsvisitation, om inte begränsningar i den rättigheten har gjorts i lag (2 kap. 6 och 12 §§ RF). Med kroppsvisitation avses undersökning av kläder och annat som någon bär på sig samt av väskor, paket och andra föremål som någon har med sig (28 kap. 11 § tredje stycket rättegångsbalken). Kroppsvisitation omfattar även undersökning med metalldetektor (prop. 1993/94:24 s. 33). Man kan avstå från grundlagsskyddet för den kroppsliga integriteten genom att lämna sitt medgivande till åtgärden. Avståendet måste i så fall vara i verklig mening frivilligt och inte påtvingat genom hot om sanktion (JO 1984/85 s. 227).

Kriminalvårdsstyrelsen har i sitt remissvar anfört att de anställdas deltagande i försöksverksamheten med inpasseringskontroll är frivilligt och att den som inte accepterar att kontrolleras inte drabbas av någon form av sanktion från arbetsgivarens sida. Enligt styrelsens mening kan försöksverksamheten

därför inte sägas utgöra ett sådant påtvingat kroppsligt ingrepp som varje medborgare gentemot det allmänna är skyddad mot enligt reglerna i regeringsformen. Kontrollen står därför enligt Kriminalvårdsstyrelsens uppfattning inte i strid med gällande rätt.

Jag delar Kriminalvårdsstyrelsens uppfattning att försöksverksamheten med inpasseringskontroll inte kan anses strida mot regeringsformen, eftersom det – i vart fall i formell mening – är frivilligt att delta i kontrollen. Jag vill dock anföra följande. Även om en anställd som väljer att inte passera metalldetektorn inte drabbas av några sanktioner från arbetsgivarens sida kan det ifrågasättas om han eller hon uppfattar möjligheten att avstå från att delta i kontrollen som ett verkligt alternativ. Med hänsyn till hur den som gör ett sådant val riskerar att betraktas – av såväl arbetsgivare som arbetskamrater – finns det som jag ser det en påtaglig risk för att valmöjligheten i praktiken kan uppfattas som illusorisk. Därför är det enligt min uppfattning inte lämpligt att utan uttryckligt lagstöd utföra den typ av inpasseringskontroll av personal som äger rum vid anstalten Hall.

Förvaltningsdomstolar

En länsrätt har i ett mål om verkställighet enligt 21 kap. föräldrabalken använt en särskild medlingsmetod. Bland annat fråga om medlingsåtgärderna i målet haft en inriktning och omfattning som vinner erforderligt stöd i gällande bestämmelser

(Dnr 541-2001)

Anmälan

I en anmälan till JO kritiserade B.P. och H.P. Länsrättens i Skåne län handläggning av ett mål om verkställighet enligt 21 kap. föräldrabalken (FB), i vilket B.P. var part. De framförde bl.a. följande. Målet (mål nr 11283-99) gällde B.P:s ansökan om verkställighet av Malmö tingsrätts interimistiska beslut den 25 november 1999 angående hans rätt till umgänge med barn. Handläggningen i länsrätten hade vid tidpunkten för anmälan pågått i över ett år och målet var ännu inte avgjort. Den ansvarige domaren, chefsrådmannen Bengt Almebäck, hade tillsatt sammanlagt tre medlare. Rätten hade kallat till flera möten med parternas ombud, personal från socialtjänsten och medlarna. Länsrätten verkade ha tappat greppet om målet och kostnaderna för parterna hade ”skenat iväg”. Vid två tillfällen hade B.P:s ombud lovats att muntlig förhandling skulle hållas, men båda gångerna hade den ställts in med mycket kort varsel. B.P. hade ännu inte hörts i målet.

B.P. och H.P. var också kritiska mot en av de i målet förordnade medlarna.

I en senare skrivelse framförde B.P. och H.P. att länsrätten beslutat att avskriva målet den 2 mars 2001. De bifogade en kopia av beslutet, av vilket framgick bl.a. att B.P. och hans motpart gemensamt hemställt att länsrätten skulle avskriva målet och att vardera parten skulle bära sin kostnad. B.P. och H.P. uppgav att de kände sig lurade och att det enda sättet för dem att komma ifrån länsrätten hade varit att gå med på det som en av medlarna föreslagit angående vad som skulle gälla vid umgängestillfällena samt om fördelningen av rättegångskostnaderna.

Utredning

Länsrätten anmodades att göra en utredning och yttra sig om handläggningen av målet.

I skrivelser till JO lämnade chefsrådmannen Bengt Almebäck dels en redogörelse för handläggningen av målet, dels ett yttrande beträffande handläggningen. I yttrandet anfördes bl.a. följande (bilagorna uteslutna här).

Om målets handläggning av länsrätten

När målet med B.P:s ansökan om verkställighet av tingsrättens beslut den 25 november 1999 lämnades över till min rotel i slutet av november 1999 fanns det grundad anledning att anta att prövningen av verkställighetsfrågan skulle kunna bli mycket svårbedömd. Detta av främst följande skäl. Länsrätten hade i dom den 9 mars 1999 efter en omfattande utredning, vari ingick sakkunnig-

förhör med barnpsykiatriker, funnit att verkställighetshinder förelåg och att formerna för umgänget borde prövas på nytt. I det målet var jag ordförande. Malmö tingsrätt hade därefter bl.a. mot bakgrund av länsrättens dom bestämt genom beslut den 1 april 1999 att umgänge inte längre skulle ske mellan B.P. och barnen, eftersom B.P. inte godtog ett förordnande av umgänge i närvaro av kontaktperson. När sedan B.P. medger att umgänge under ett inledningsskede får ske i närvaro av en kontaktperson och tingsrätten den 27 augusti 1999 beslutar om umgänge i närvaro av en av socialnämnden utsedd kontaktperson visar det sig att parterna inte kan enas om en kontaktperson. Socialnämnden hade heller inte beretts tillfälle att yttra sig i den frågan. I den uppkomna situationen beslutar tingsrätten den 25 november 1999 att i stället förordna om umgänge utan kontaktperson. Av tingsrättens protokoll den 18 november 1999 synes framgå att ställningstagandet till frågan om kontaktperson var huvudsakligen grundat på praktiska skäl. Länsrätten hade därmed försatts i en närmast omöjlig situation med avseende på att verkställa ett beslut om umgänge som sannolikt skulle haft ett annat innehåll, om de praktiska förutsättningarna varit uppfyllda. Jag fick då och har fortfarande intrycket av att tingsrätten inte ägnat frågan om en eventuell efterföljande verkställighetsprocess någon större uppmärksamhet. Ett förhållande som tyvärr inte hör till ovanligheten. Vid länsrättens muntliga förhandling som den 14 december 1999 hölls i form av förberedelse fick jag också det bestämda intrycket att partsombuden hyste en likartad uppfattning.

Eftersom B.P. genom sitt ombud förklarat sig villig att godta ett umgänge med barnen tillsammans med en kontaktperson ställde det målets handläggning i en ny dager. I denna situation var det enda rimliga att fråga parterna hur de ställde sig till att länsrätten i s.a.s. tingsrättens ställe hörde med socialnämnden – i detta fall – Fosie stadsdelsförvaltning, om man där kunde hjälpa till med att utse en kontaktperson som också inom ramen för ett medlingsuppdrag kunde medverka till att umgänge kom till stånd. Detta förslag ansåg partsombuden vara tilltalande. Vid detta tillfälle framkom att partsombuden var införstådda med att denna åtgärd var helt frivillig från parternas sida och att en kommande verkställighetsprövning inte kunde innefatta en kontaktperson, eftersom tingsrättens beslut saknade villkor om en sådan umgängesform (jfr RÅ 1992 ref. 97 I och II). Någon möjlighet att eventuellt jämka tingsrättens beslut i fråga om villkoren för umgänget fanns heller inte, eftersom en jämkning enligt bestämmelserna i 21 kap. 4 § tredje stycket FB förutsätter att den allmänna domstolens dom eller beslut har vunnit laga kraft.

Som framgår av redogörelsen för målets handläggning (bilaga A) kunde det första umgänget genomföras först den 27 februari 2000 i närvaro av kontaktpersonen C.L. Orsaken till denna tidsutdräkt var inte enbart svårigheten med att finna en lämplig kontaktperson utan att också stadsdelsförvaltningens godkännande av C.L. dröjde. Stadsdelsförvaltningens godkännande innebar emellertid att C.L. skulle kunna fortsätta som kontaktperson åt barnen sedan målet avslutats i länsrätten.

Målets komplexitet, som för övrigt styrks av den till anmälan fogade vårdnadsutredningen, fordrade att betydande medlingsinsatser sattes in med stöd av 21 kap. 2 § FB. Insatserna hade det klara syftet att umgänget mellan B.P. och barnen T. och E. skulle kunna genomföras på frivillig väg i den omfattning som bestämts genom tingsrättens beslut. Enligt förarbetena till de lagändringar i 21 kap. FB, som trädde i kraft den 1 juli 1983, har departementschefen uttalat – – – att det är av största betydelse att alla ansträngningar görs för att barnet skall överlämnas frivilligt, så att ett förordnande om verkställighet inte behöver meddelas (se prop. 1982/83:165 s. 15, bet. 1982/83:LU2). Till grund för det lagstiftningsärendet låg betänkandet (SOU l979:63) Om föräldraansvar. Dessa förarbetsuttalanden har bl.a. tillsammans med de lagändringar som trädde i kraft den 1 oktober 1998, varigenom ändamålsbestämmelsen om att barnets bästa skall komma i främsta rummet i mål om verkställighet infördes i 21 kap. 1 § FB (se prop. 1997/98:7 s. 99 f.), varit

utgångspunkten för målets handläggning. En ytterligare utgångspunkt för handläggningen har varit min uppfattning om en fördragskonform tolkning av FN:s barnkonvention.

Med hänsyn till målets särskilda beskaffenhet var det angeläget att länsrätten noga följde de olika steg som togs i medlingsarbetet. Detta gjordes dels genom återkommande avstämningar vid muntliga förhandlingar i förberedelsens form med partsombud och medlare, dels genom medlarnas rapporter. Såväl de muntliga förberedelserna som medlarnas täta rapporter har varit nödvändiga för att länsrätten fortlöpande skulle kunna ta ställning till när detta arbete inte längre kunde anses vara meningsfullt och målet tas upp till avgörande i verkställighetsfrågan. Ett viktigt inslag i handläggningen var därvid att alla steg i medlingsarbetet togs efter samråd med partsombuden. En nackdel med att hålla ett flertal muntliga förhandlingar, där parterna enbart företräds av sina ombud är att parterna personligen inte kommer till tals inför rätten, vilket B.P. varit kritisk till. Enligt min bedömning hade det förelegat en betydande risk för att det pågående medlingsarbetet inte kunnat fortsätta, om parterna personligen närvarit vid någon av dessa förhandlingar med hänsyn till parternas svåra konflikt och avoga inställning till varandra. Först i och med att målet hade behövt tas upp till avgörande hade det blivit nödvändigt att hålla en muntlig förhandling med deltagande av parterna personligen. Vid några tillfällen hade sådana förhandlingar också blivit utsatta men efter samråd med partsombuden ställts in för att ytterligare medlingsförsök bedömts vara värda att pröva. Vid ett tillfälle hade dock länsrätten avslagit ett yrkande från B.P:s ombud att sätta ut målet till en muntlig förhandling för avgörande och det var efter den avslutade förberedelsen den 22 juni 2000. Skälen till det avslaget var huvudsakligen att partsombuden förklarat sig godta att ytterligare försök skulle göras för att få till stånd ett utvidgat umgänge mellan B.P. och barnen, men beslutet påverkades också av att länsrätten ännu inte hade fått tillgång till det begärda läkarutlåtandet från läkarundersökningen av T.

Att handläggningen av länsrättens mål kom att bli så utdragen som den blev bör ses i belysning även av följande förhållanden. Det stegvis utökade umgänget till den omfattning som tingsrätten beslutat fördröjdes av bl.a. E.P:s önskan att få C.L. utbytt och de svårigheter som senare uppstod med att utöka umgänget i väntan på läkarutlåtandet. Härtill kom att samtalsförsöken kring barnen med familjeterapeuten J.K. fick avbrytas på grund av att B.P. inte ville medverka i några samtal utan menade att han blivit övertalad av sitt ombud till att delta. E.P:s av press orsakade sammanbrott vid försöken att övertala henne att ta steget till att medge umgänge med övernattning var också en bidragande orsak till fördröjningen. Det får dock framhållas att umgänget mellan B.P. och barnen, frånsett vissa avbrott, kunde genomföras steg för steg under den tid medlingsarbetet pågick från den 27 februari 2000 till den 11 november 2000, då det första helgumgänget kunde genomföras. E.P. förklarade därefter den 23 november 2000 att hon var införstådd med att följa Malmö tingsrätts beslut. Barnen T. och E. hade alltså fått tillgång till sin pappa, vilket de inte haft sedan maj 1998, om undantag görs för några korta besök barnen gjort hos honom i samband med länsrättens tidigare verkställighetsmål.

Här borde länsrättens mål ha kunnat avslutas med hänsyn till att umgänget enligt J.H:s rapport den 27 november 2000 kommit igång enligt tingsrättens beslut och till resultatet av det möte B.P. deltog i tillsammans med sitt ombud, E.F.d´I. och J.H. Vid det mötet hade man planerat för hur en dialog kring barnen skulle kunna inledas mellan föräldrarna. Enligt rapporten ställde B.P. vid detta tillfälle inte några krav på att kontaktpersonens närvaro vid hämtning och lämning av barnen skulle upphöra (se J.H:s rapport 2000-11-27, bilaga A76).

Med anledning av rapporten den 27 november 2000 bereddes också partsombuden tillfälle, som redovisats i bilaga A (avsnitt 2), att skriftligen slutföra respektive parts talan senast den 12 december 2000. Emellertid hade länsrät-

ten vid underhandskontakt med Fosie stadsdelsförvaltning fått veta att förvaltningen inte avsåg att förordna C.L. som kontaktperson enligt E.P:s biståndsansökan förrän länsrättens mål avslutats.

Samma besked hade J.H. och ombudet, S-A.H. fått vid sina kontakter med förvaltningen. Detta trots att båda framhållit det angelägna i att C.L. utan avbrott kunde fortsätta som kontaktperson. I detta sammanhang kan man inte underlåta att göra reflektionen att ett av skälen till att det drog ut på tiden med C.L:s medverkan i målet var just avsikten att förvaltningen skulle kunna godta henne som kontaktperson, (se tjänsteanteckning 2000-02-17, bilaga A17). Som också redovisats i bilaga A (avsnitt 2) slutförde E.F.d´I. B.P:s talan varigenom han yrkade att länsrätten skulle förordna att E.P. vid vite skulle lämna ut barnen under sex månader framåt. Vidare uppgav han att en kontaktperson var obehövlig. Målet tog därmed en ny vändning som enligt min uppfattning riskerade att rasera det uppbyggda umgänget mellan barnen och B.P. Efter ytterligare skriftväxling mellan partsombuden kunde emellertid en öppning skönjas och J.H. fick i uppdrag att som ett sista försök föreslå ombuden att biträda parterna vid förlikning kring en praktisk lösning av kontaktpersonens medverkan. Förslaget om förlikning godtogs av parterna, om än motvilligt från B.P:s sida. Samtidigt som förlikningsförhandlingarna pågick hade handläggningen av E.P:s biståndsärende kommit så långt att det kunde färdigbehandlas. Förlikningssamarbetet resulterade i att parterna kunde enas och i en gemensam skrivelse genom ombuden begära att målet skulle avskrivas. Länsrättens deltagande i denna sista fas av målet bestod i att J.H. getts uppdraget att finna en lösning på hur frågan om kontaktpersonens medverkan praktiskt kunde ordnas och lämna ett förslag om det till partsombuden. Därutöver hade länsrätten haft telefonkontakter med Fosie stadsdelsförvaltning för att få information om när biståndsärendet beräknades vara klart.

I samband med ett medlingsarbete enligt föräldrabalken uppkommer som oftast diskussioner mellan parterna vad beträffar fördelningen av rättegångskostnaderna. Enligt den hittills restriktiva praxis som gällt är huvudregeln att om sökandeparten återkallar sin talan, eller begär att målet skall avskrivas efter att en uppgörelse träffats, är han att betrakta som tappande part och skall ersätta motparten hans kostnader, om skäl för jämkning inte finns (se bl.a. RÅ 1991 ref. 99 samt bifogade pm från ett praxismöte i länsrätten, bilaga B). Denna restriktivitet kan inte sällan medföra att en överenskommelse om umgänge, vårdnad eller boende äventyras. Även i detta mål mellan B.P. och E.P. hade rättegångskostnaderna varit föremål för förlikningsförhandlingar. I dessa förhandlingar har länsrätten inte deltagit eller gett några direktiv till J.H.

På fråga från medlare och partsombud brukar jag upplysa om att länsrätten som förvaltningsdomstol inte kan fastställa en förlikning om rättegångskostnader, eftersom verkställighetsmål rör sådana frågor varom förlikning inför domstolen inte är tillåten. Dessutom är det så att när part har beviljats rättshjälp, såsom var fallet i detta mål, är förlikning om rättegångskostnaderna inte heller tillåten. – – –

Ställningstagande till länsrättens handläggning och förslag till att inhämta yttrande från BO m.m.

Enligt artikel 3.1 FN:s barnkonvention har Sverige tillsammans med övriga konventionsstater åtagit sig att tillse att barnets bästa skall komma i främsta rummet vid alla åtgärder som rör barn, vare sig de vidtas av offentliga eller privata sociala välfärdsinrättningar, domstolar, administrativa myndigheter eller lagstiftande. Av konventionens artikel 9.3 framgår vidare att konventionsstaterna skall respektera rätten för det barn som är skilt från den ena av föräldrarna att regelbundet upprätthålla ett personligt förhållande till och direkt kontakt med båda föräldrarna, utom då det strider mot barnets bästa.

Med utgångspunkt från FN:s barnkonvention, angivna förarbetsuttalanden och införandet av ändamålsbestämmelsen i 21 kap. l § FB anser jag att det ur barnen T:s och E:s perspektiv var försvarbart att genomföra handläggningen

av detta mål på sätt som skett, även om handläggningen tog jämförelsevis lång tid och medförde höga rättegångskostnader för parterna. De extraordinära förhållandena i målet har även fordrat ett särskilt hänsynstagande till barnens situation. Sammanfattningsvis menar jag att jag så långt möjligt försökt tillgodose en fördragskonform tillämpning av verkställighetsreglerna i 21 kap. FB för att tillgodose barnens intressen och få till stånd en frivillig lösning i målet.

Förhållandena i detta mål talar för att nuvarande lagstiftning bör ses över. Vid en sådan översyn bör man närmare diskutera de medlingsmetoder som har redovisats. Ett behov kan också finnas av att se över nuvarande bestämmelser om rättegångskostnader. Därvid kan det ifrågasättas om den möjligheten inte bör övervägas att införa regler om att kunna förordna offentligt biträde för barnen i dessa mål med beaktande av de tvångsmedel som ytterst kan komma till användning och som i hög grad rör barn. Någon mer ingående analys av dessa frågor gjordes inte i samband med införandet av ändamålsbestämmelsen i 21 kap. 1 § FB (se prop. l997/98:7 jfr m. Ds 1994:85 Barns rätt att komma till tals). En ytterligare fråga som närmare kan behöva ses över är samarbetet med socialtjänsten, när det bedöms vara angeläget att en kontaktperson utses till stöd för ett barn. Om möjligt bör olika former för samverkanmodeller utvecklas för samarbetet mellan medlare och socialtjänsten. De olika domstolarnas roll kan också behöva klargöras i detta hänseende.

För att få en bredare belysning av de frågeställningar som jag har tagit upp vill jag föreslå att JO inhämtar ett yttrande från BO i ärendet. – – –

Länsrättens lagman Gunilla Hedesten Nordin framförde att Bengt Almebäcks yttrande också utgjorde länsrättens svar med anledning av remissen och anförde vidare följande.

Jag vill därutöver framhålla att det aktuella målet väl belyser den samordningsproblematik som finns mellan handläggning av s.k. föräldrabalksmål i allmän domstol respektive förvaltningsdomstol. Med hänsyn till detta måls särskilt komplicerade beskaffenhet delar jag Bengt Almebäcks uppfattning beträffande handläggningen.

B.P. och H.P. kommenterade remissvaret och framförde bl.a. följande. Efter det att målet avslutades ansökte B.P. på nytt hos länsrätten om verkställighet enligt 21 kap. FB av Malmö tingsrätts dom den 23 maj 2001 angående hans rätt till umgänge med barnen. Länsrätten höll muntlig förhandling och förordnade i dom den 23 juli 2001 om verkställighet vid vite.

Länsrättens akt i mål nr 11283-99 inhämtades.

I beslut den 6 november 2002 anförde *JO Berggren* följande.

Inledning

JO:s huvuduppgift är att granska att myndigheter och andra som står under JO:s tillsyn följer lagar och andra författningar i sin verksamhet. Granskningen är av rättslig art och avser främst tillämpningen av gällande förfaranderegler. JO brukar inte pröva myndigheternas ställningstaganden i sak. Jag gör därför inte några uttalanden angående länsrättens överväganden i verkställighetsfrågan eller de övriga frågor som länsrätten slutligen har prövat i målet. Min granskning avser det sätt på vilket länsrätten har handlagt målet.

B.P. och H.P. har i anmälan kritiserat bl.a. handläggningstiden i målet och ifrågasatt länsrättens åtgärd att förordna flera medlare.

Medlare i mål om verkställighet enligt 21 kap. FB omfattas inte av JO:s tillsynskompetens. Jag är därför förhindrad att vidta någon åtgärd med anledning av den kritik som B.P. och H.P. har framfört mot en av medlarna.

Bestämmelserna om medling i mål om verkställighet enligt 21 kap. FB

Av 21 kap. 2 § FB framgår att länsrätten innan den förordnar om verkställighet, får uppdra åt ledamot eller suppleant i socialnämnden eller tjänsteman inom socialtjänsten att verka för att den som har hand om barnet frivilligt skall fullgöra vad som åligger honom eller henne. Sådant uppdrag får även lämnas åt någon annan lämplig person. Enligt paragrafens andra stycke skall den som har fått ett sådant uppdrag inom den tid som länsrätten bestämmer lämna denna en redogörelse för de åtgärder som har vidtagits och vad som i övrigt har kommit fram. Tiden får inte sättas längre än två veckor. Länsrätten får dock förlänga tiden, om det finns förutsättningar för en frivillig fullgörelse.

Ytterligare bestämmelser om medlingsuppdrag finns i förordningen (1967:715) om tillämpning av 21 kap. FB. Enligt 4 § förordningen bör uppdrag enligt 21 kap. 2 § FB inte lämnas, om det är osannolikt att det kommer att leda till barnets överlämnande eller om uppdrag kan antas onödigt fördröja ärendets behandling. I paragrafen föreskrivs också att den som har fått uppdraget bör handla skyndsamt. Han bör söka klarlägga barnets inställning, om det är möjligt och lämpligt. – I 6 § föreskrivs att om frivilligt överlämnande ej kommer till stånd, skall i redogörelse som avses i 21 kap. 2 § andra stycket FB anges vad den som har hand om barnet har anfört som skäl för sin vägran att överlämna barnet. I redogörelsen bör också anges, om det synes föreligga sådant förhållande som enligt 21 kap. 5 eller 6 § eller 7 § andra stycket FB utgör hinder för överlämnande. – Enligt 7 § kan länsrätten i övrigt lämna den som får uppdrag närmare anvisningar om vad han skall iaktta vid uppdragets fullgörande.

Bestämmelser om medling i mål om verkställighet infördes redan i den ursprungliga lydelsen av 21 kap. FB. I motiven uttalades bl.a. följande. Överflyttning av barn skall om möjligt ske på frivillighetens väg. Medlingsuppdrag bör över huvud taget inte komma i fråga när det av någon anledning är troligt att det inte kommer att leda till barnets överlämnande. Detsamma gäller när det är särskilt betydelsefullt att frågan får ett snabbt avgörande. Detta kan särskilt vara fallet när det är fråga om rätt till umgänge med barnet. Helt allmänt kan sägas att det är viktigt att verkställighetsärenden av hithörande slag handläggs skyndsamt. Uppdrag bör därför inte komma i fråga om det skulle medföra onödig fördröjning (prop. 1967:138 s. 42 f.). I anslutning härtill föreskrevs i 21 kap. 2 § andra stycket FB att tiden för medlingsuppdrag inte utan synnerliga skäl fick sättas längre än två veckor.

Genom lagändringar som trädde i kraft den 1 juli 1983 ändrades flera av bestämmelserna i 21 kap. FB. Föreskriften i 2 § andra stycket angående en längsta tid för medlingsuppdrag om två veckor ändrades till den nu gällande lydelsen. I motiven till förslagen uttalades bl.a. följande. Det är av största betydelse att alla ansträngningar görs för att barnet skall överlämnas frivilligt,

så att ett förordnande om verkställighet inte behöver meddelas. Om dessa ansträngningar misslyckas, är det dock ofrånkomligt att länsrätten förordnar om verkställighet (prop. 1982/83:165 s. 15 f.). I specialmotiveringen till ändringen i 2 § anfördes att en förlängning av tiden för medlingsuppdrag bör kunna komma i fråga i fall då det alltjämt finns förutsättningar för att komma fram till en frivillig lösning. Rätten bestämmer själv med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet vilken ny tid som skall gälla. Denna tid kan i och för sig förlängas ytterligare gånger. Särskilt av hänsyn till barnet bör dock ett utdraget förfarande så långt möjligt undvikas (prop. s. 26 f.).

Vad utredningen i ärendet visar

B.P:s ansökan om verkställighet kom in till länsrätten den 29 november 1999 och gällde hans rätt till umgänge med barn enligt Malmö tingsrätts interimistiska beslut den 25 november 1999. Tingsrättens beslut fastställdes den 17 december 1999 av Hovrätten över Skåne och Blekinge. Målet hos länsrätten avslutades genom ett beslut den 2 mars 2001 att avskriva målet.

Handläggningstiden i målet uppgick således till över 15 månader. Skälet till att handläggningstiden kommit att bli så lång är att länsrätten vidtagit mycket omfattande åtgärder för att försöka få parterna att nå en gemensam lösning i frågan om överlämnande för umgänge. Länsrätten har förordnat sammanlagt tre medlare som försökt att åstadkomma ett stegvis utökat umgänge mellan barnen och B.P. Som medlare förordnades den 17 februari 2000 C.L., den 13 april 2000 J.H. och den 9 oktober 2000 J.K. Under handläggningen av målet höll länsrätten sex muntliga förberedelser; den 14 december 1999 samt den 9 februari, 22 mars, 9 maj, 22 juni och 3 november 2000. Vid de muntliga förberedelserna behandlades i huvudsak utfallet av det pågående medlingsarbetet samt diskuterades eventuella följande steg i medlingsprocessen. Länsrätten höll också ett möte vid familjerättsenheten hos Malmö kommun den 7 april 2000. Ett läkarintyg avseende ett av barnen infordrades den 9 juni 2000.

Av utredningen framgår vidare att länsrättens och medlarnas arbete med att försöka få parterna att nå en gemensam lösning varit mödosamt och att det stött på stora svårigheter i flera skeden av handläggningen. B.P. framställde också önskemål om att medlingsinsatserna skulle avbrytas. I en skrivelse den 28 mars 2000 begärde han genom sitt ombud att målet omgående skulle sättas ut till muntlig förhandling och uppgav att barnens mor hade avbrutit det pågående umgänget. Vid den muntliga förberedelsen den 9 maj 2000 framförde han genom sitt ombud att han inte ville att målet skulle förhalas ytterligare och begärde på nytt att muntlig förhandling skulle hållas. Han påpekade att det inte fanns någon grund för att kontaktperson skulle närvara vid umgängestillfällena. Länsrätten bemötte yrkandet med beskedet att målet inte kunde sättas ut till förhandling förrän länsrätten fått det begärda läkarutlåtandet avseende ett av barnen. Vid den muntliga förberedelsen den 22 juni 2000 yrkade B.P. att länsrätten skulle fatta beslut och uppgav att det inte fanns något behov av kontaktperson. Länsrätten avslog yrkandet och hänvisade till

vikten av att alla ansträngningar görs för att frivilligt överlämnande av barn skall kunna ske, så att verkställighet inte behöver meddelas.

Formella frågor angående förordnandena av medlare

Länsrätten beslutade den 17 februari 2000 att ge C.L. uppdrag enligt 21 kap. 2 § FB att verka för att B.P:s motpart frivilligt skulle överlämna barnen för umgänge. Enligt beslutet skulle C.L. senast den 2 mars 2000 lämna en redogörelse för de åtgärder som hade vidtagits och vad som i övrigt förekommit vid uppdragets utförande. Länsrätten förlängde sedan tiden för uppdraget och C.L. lämnade redogörelser till länsrätten den 20 och den 22 mars 2000. I protokollet från den muntliga förberedelsen sistnämnda dag anförde länsrätten att C.L. skulle medverka vid ytterligare ett umgängestillfälle, den 26 mars 2000, och därefter lämna skriftlig redogörelse över umgängestillfället. Därefter har länsrätten inte med stöd av några formliga dokumenterade beslut gett henne uppdrag att fortsätta som medlare i målet med den inriktning av uppdraget som följer av 21 kap. 2 § FB. C.L. har emellertid även fortsättningsvis på länsrättens uppdrag verkat som medlare ända fram till det avslutande stadiet i målet och för detta beviljats ersättning av länsrätten. På motsvarande sätt förhåller det sig beträffande medlaren J.H., som förordnades genom beslut den 13 april 2000 som medlare enligt 21 kap. 2 § FB och vars i beslutet angivna uppdragstid gick ut den 3 maj 2000. Den tredje medlaren, J.K., verkade däremot som medlare under en kortare period.

Som har nämnts i det föregående får tiden för medlingsuppdrag bestämmas till högst två veckor, men får därefter förlängas. Ett medlingsuppdrag skall ha den inriktning som framgår av de ovan redovisade bestämmelserna. Länsrätten borde i formliga beslut ha förlängt C.L:s och J.H:s uppdragstider och meddelat dem riktlinjer för de fortsatta uppdragen i enlighet med vad som sägs i bestämmelserna.

Inriktningen m.m. av medlingsuppdragen

Det finns anledning att närmare beröra frågan om inriktningen av de medlingsuppdrag som C.L. och J.H. haft i målet. Både C.L. och J.H. har lämnat flera rapporter till länsrätten om deras fortsatta arbete som medlare i målet. Rapporterna tar i huvudsak upp vad som förekommit vid umgängestillfällena och planeringen av kommande umgängestillfällen. C.L. och J.H. har fungerat som kontaktpersoner. C.L. har också i egenskap av kontaktperson medverkat vid flera av umgängestillfällena.

I vart fall C.L:s insatser har enligt min mening mer präglats av att hon var stöd- och kontaktperson än att hon var medlare i egentlig mening. Det kan i och för sig konstateras att det inte finns några föreskrifter eller förarbetsuttalanden som klart anger de yttre gränserna för vad ett medlingsuppdrag enligt 21 kap. 2 § FB får innefatta. Enligt min uppfattning är det emellertid tveksamt om ett sådant uppdrag får ges den inriktning som förekommit i målet. Det kan också diskuteras om det enligt nuvarande regler är möjligt att förordna flera medlare samtidigt i ett verkställighetsmål.

Regeringen har den 27 juni 2002 beslutat utredningsdirektiv till en kommitté som skall se över 1998 års reform om vårdnad, boende och umgänge (dir. 2002:89). I uppdraget ingår även en översyn av verkställighetsreglerna i 21 kap. FB. I kommittédirektiven sägs bl.a. följande (s. 8).

> Senare års reformer har syftat till att bana väg för samförståndslösningar. Föräldrar uppmuntras i dag att försöka lösa frågor som rör barnet innan en process inleds i domstol. Ju tidigare samarbetssamtal eller andra åtgärder kommer till stånd, desto lättare har föräldrarna att komma överens. Det är naturligt att nu gå vidare med inriktning på samförståndslösningar i de fall då allmän domstols avgörande inte följs och verkställighet söks. Erfarenheterna visar att medling vanligen är ett bra sätt att lösa tvister på verkställighetsstadiet. Kommittén skall överväga hur medlingsinstitutet kan utvecklas och förbättras. Frågor som skall uppmärksammas är om den tidsfrist inom vilken ett medlingsuppdrag som regel skall slutföras bör förlängas och om det i vissa svåra fall bör vara möjligt att utse flera medlare. En annan fråga som skall tas upp är om det bör vara möjligt att vid verkställighet utse medlaren eller någon annan person att under viss kortare tid närvara när umgänge utövas. Det skall också utredas om medlingsuppdraget bör inriktas på att få föräldrarna att nå samförståndslösningar i stället för att som i dag ta sikte på att få en tredskande part att rätta sig efter allmän domstols dom eller ett godkänt avtal (se 21 kap. 2 § föräldrabalken).

Vad som anförts i direktiven ger ytterligare fog för den tveksamhet jag nyss gett uttryck för när det gäller tillämpningen i detta fall av reglerna om medlare.

Övriga aspekter beträffande handläggningen

Av 21 kap. 2 § FB framgår att medling syftar till att åstadkomma frivillig fullgörelse av vad en allmän domstol har bestämt. Den rätt till umgänge som tingsrätten och sedermera hovrätten hade beslutat om för B.P. avsåg umgänge utan kontaktperson. Det av länsrätten bedrivna medlingsarbetet har emellertid inledningsvis och under en stor del av handläggningstiden varit inriktat på umgänge med kontaktperson. Syftet har uppenbarligen varit att umgänget sedermera skulle kunna ske utan kontaktperson. Det kan enligt min mening starkt ifrågasättas om länsrätten mot vad tingsrätten hade bestämt bort initiera och i övrigt ställa sig bakom ett sådant förfarande. Det är givet att en sådan åtgärd även medför en klar risk för en utdragen handläggning. Det förhållandet att länsrättens medlingsåtgärder i stor omfattning vidtogs med parternas samtycke föranleder inte någon annan uppfattning från min sida.

Den långa handläggningstiden i målet står i stark kontrast till markeringarna i författningstext och motiv om en skyndsam handläggning av verkställighetsmål.

Sammanfattande synpunkter m.m.

Länsrätten har i remissyttrandet själv tagit upp frågan huruvida handläggningen av målet, när det gäller den använda medlingsmetoden, är förenlig med nuvarande lagstiftning. Enligt länsrätten har dock handläggningen varit försvarbar med utgångspunkt i FN:s barnkonvention, förarbetsuttalanden och

ändamålsbestämmelsen i 21 kap. 1 § första stycket FB. Länsrätten har också föreslagit att JO skall inhämta yttrande i ärendet från Barnombudsmannen.

Enligt 21 kap. 1 § första stycket FB skall barnets bästa komma i främsta rummet vid verkställighet. Införandet av denna bestämmelse syftade till att tydligare markera att barnets bästa alltid skall finnas med som en utgångspunkt för bedömningen. Bestämmelsen innebar dock inte någon ändring i gällande rätt (se prop. 1997/98:7 s. 99 och 127 f., bet. 1997/98:LU12). Vad gäller genomförandet av FN:s barnkonvention har lagstiftaren hänvisat till nämnda bestämmelse och ansett att en översyn av verkställighetsreglerna i syfte att stärka barnperspektivet inte är nödvändig (prop. 1997/98:182 s. 54 f., bet. 1998/99:SoU6). Jag kan för min del inte finna att det förhållandet att barnkonventionen skall användas vid tolkningen av svensk lagstiftning medför att de ovan berörda författningsföreskrifterna angående handläggningen av verkställighetsmål inte skulle gälla. Inte heller de av länsrätten åberopade förarbetsuttalandena kan enligt min uppfattning ge grund för det sätt på vilket länsrätten har handlagt målet. Jag anser i anslutning härtill att det inte finns anledning att i ärendet inhämta yttrande från Barnombudsmannen.

Mot bakgrund av det anförda finner jag sammanfattningsvis att länsrätten när det gäller medlingsuppdragen har brustit i formellt hänseende och att medlingsåtgärderna haft en inriktning och omfattning som inte vinner erforderligt stöd i gällande bestämmelser. Detta har också medfört en oacceptabel handläggningstid i målet. Jag vill emellertid avslutningsvis påpeka att jag inte har tagit ställning till om den av länsrätten tillämpade medlingsmetoden i och för sig är en bra metod för att lösa tvister på verkställighetsstadiet.

Med den kritik som ligger i det ovan sagda avslutas ärendet.

Ett exemplar av detta beslut översänds för kännedom till Kommittén om vårdnad, boende och umgänge (Ju 2002:09).

Kritik mot en förvaltningsdomstol för dröjsmål vid handläggningen av en underrättelse från åklagare om att ett beslut enligt lagen om rättspsykiatrisk vård inte skulle överklagas. Även framställning från JO om författningsändring

(Dnr 2477-2001)

Anmälan

I en anmälan till JO framförde advokaten Olle Karlsson klagomål mot Länsrätten i Skåne län med anledning av handläggningen av ett mål (mål nr 2284-01) om upphörande av vård enligt 16 § lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård – LRV. Olle Karlsson var ombud och offentligt biträde för den patient som målet rörde. Han kritiserade länsrättens handläggning av en underrättelse från åklagaren om att länsrättens beslut i målet inte skulle överklagas och uppgav följande. I en dom den 15 juni 2001 biföll länsrätten patientens ansökan om att vården enligt LRV skulle upphöra. Åklagaren underrättade länsrätten i en skrivelse den 25 juni 2001 att beslutet inte skulle överklagas. Först den 29 juni 2001 fick vårdinrättningen och Olle Karlsson meddelande om åklagarens underrättelse. Härigenom var patienten frihetsberövad i flera dagar utan laglig grund.

Olle Karlsson kritiserade också länsrättens handläggningstid i målet och påtalade att muntlig förhandling hölls den 28 mars 2001 men att beslutet meddelades först den 15 juni 2001.

Utredning

Länsrättens akt och dagboksblad i målet inhämtades. Av handlingarna framgick bl.a. följande. Åklagaren hade före länsrättens beslut anmält att det kunde komma att överklagas. Åklagarens underrättelse den 25 juni 2001 att beslutet inte skulle överklagas kom in till länsrätten påföljande dag.

Från Psykiatrin Nordvästra Skåne, psykiatriska kliniken, inhämtades en kopia av åklagarens underrättelse den 25 juni 2001. Enligt vad som framgick av handlingen skickades den till kliniken från länsrätten den 29 juni 2001 via telefax.

Länsrätten anmodades att göra en utredning och yttra sig över handläggningen av åklagarens underrättelse den 25 juni 2001.

I yttrande anförde länsrätten, lagmannen Gunilla Hedesten Nordin, bl.a. följande.

Länsrätten måste tyvärr efter företagen utredning konstatera att handläggningen av åklagarens underrättelse, dvs. orsaken till att åklagarens yttrande inte kom sjukhuset tillhanda inom acceptabel tid efter det att det kom in till länsrätten endast kan förklaras med en vid den aktuella tidpunkten på grund av sjukdom och semester ytterst pressad arbetssituation.

Patienten har genom länsrättens handläggning varit berövad friheten utan lagligt stöd från det att åklagarens yttrande kom in till länsrätten den 26 juni 2001 fram till länsrättens meddelande den 29 juni 2001. Länsrätten ser mycket allvarligt på det inträffade och gör sitt yttersta för att detta skall förbli en engångsföreteelse.

Hos JO upprättades en promemoria rörande åklagares handläggning av underrättelser om att ett beslut enligt LRV inte kommer att överklagas. I promemorian anfördes bl.a. följande.

Av 20 § LRV framgår att allmän åklagare får överklaga beslut enligt 16 § att vården skall upphöra, om åklagare före beslutet har anmält till rätten att beslutet kan komma att överklagas.

Enligt 25 § första stycket LRV gäller ett beslut som meddelas enligt lagen omedelbart, om inte annat förordnas. Av andra stycket i paragrafen framgår att om åklagaren före en länsrätts beslut har anmält att beslutet kan komma att överklagas, får länsrättens eller kammarrättens beslut inte verkställas förrän det har vunnit laga kraft eller rätten dessförinnan har underrättats om att beslutet inte kommer att överklagas. En motsvarande bestämmelse fanns tidigare i 20 § andra stycket LRV och flyttades med viss ändring över till 25 § andra stycket LRV genom SFS 2000:354.

I specialmotiveringen till den ursprungliga bestämmelsen i 20 § andra stycket LRV anfördes bl.a. följande (prop. 1990/91:58 s. 320). Bestämmelsen i andra stycket innebär att i de fall då anmälan har gjorts ett beslut inte får verkställas förrän det har vunnit laga kraft. Av föreskriften följer vidare att beslutet gäller genast, om åklagaren avstått från att göra anmälan. Beslutet är också verkställbart om åklagaren har gjort anmälan men efter beslutet förklarat att han avstår från att överklaga. Likvärdigt med det sistnämnda fallet är att åklagaren har överklagat beslutet men därefter återkallat sitt överklagande. Om återkallelsen i det fallet görs innan klagotiden gått ut – dvs. inom tre veckor från domstolens dom (se 7 § FPL) – skall alltså beslutet verkställas

redan innan det har vunnit laga kraft. Det bör påpekas att beslutet skall gå i verkställighet så snart åklagaren har gett till känna sin uppfattning för överinstansen och alltså utan att ett eventuellt avskrivningsbeslut av denna domstol avvaktas (jfr NJA 1989 s. 382). Det är mot denna bakgrund i dessa fall angeläget att åklagaren också direkt meddelar vårdinrättningen att han återkallar sitt överklagande. Motsvarande gäller beträffande de fall där åklagaren avstår från att överklaga.

– – –

Riksåklagaren anmodades att mot bakgrund av de angivna uttalandena i propositionen redovisa åklagarnas rutiner i detta hänseende samt från allmänna synpunkter ange sin syn på rutinerna.

I yttrande anförde vice riksåklagaren Catharina Bergqvist Levin följande (bilagorna uteslutna här).

I anledning av JO:s begäran har jag begärt in yttrande från samtliga åklagarmyndigheter. Deras yttrande biläggs. För egen del vill jag anföra följande.

Av yttrandena från åklagarmyndigheterna framgår att underrättelser till vårdinrättningen i de aktuella fallen hanteras av domstolarna samt att det rör sig om ett mycket litet antal fall där frågan uppkommer.

Enligt 25 § första stycket lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård (LRV) gäller ett beslut som meddelas omedelbart om annat inte förordnas. Av bestämmelsens andra stycke framgår att om åklagaren före en länsrätts beslut har anmält att beslutet kan komma att överklagas, får länsrättens eller kammarrättens beslut inte verkställas förrän det har vunnit laga kraft eller rätten dessförinnan har underrättats om att beslutet inte kommer att överklagas.

I lagtexten anges således att det antingen skall vara fråga om att beslutet har vunnit laga kraft eller att rätten har underrättats om att beslutet inte kommer att överklagas. Lika med en sådan underrättelse får anses vara en återkallelse av ett överklagande när tiden för överklagande ännu inte har gått ut.

Som redovisas i de bifogade yttrandena från åklagarmyndigheterna underrättar åklagarna genast domstolen om sina slutliga ställningstaganden i överklagandefrågan. Som regel sker denna underrättelse per fax. I vissa fall skickas underrättelsen med post efter det att domstolen per telefon har underrättats att ett återkallande resp. avstående från att överklaga har avsänts. Däremot underrättas inte vårdinrättningen genom åklagarens försorg om detta ställningstagande utom i de få undantagsfall då chefsöverläkaren särskilt framfört önskemål om detta till åklagaren. Någon skyldighet för åklagaren att underrätta vårdinrättningen finns varken i 25 § LRV eller i någon annan författning.

I förarbetena till 25 § LRV uttalas visserligen att det är angeläget att åklagaren också direkt meddelar vårdinrättningen om han eller hon återkallar sitt överklagande samt att motsvarande gäller i de fall då åklagaren avstår från att överklaga beslutet (prop. 1990/91:58 s. 320). Någon närmare analys av vilka rättsliga effekter en sådan underrättelse skulle få finns dock inte.

Lagen om rättspsykiatrisk vård ger möjlighet till frihetsberövanden från statens sida. Det är således fråga om en lagstiftning som inskränker medborgarnas grundlagsskyddade fri- och rättigheter. Vid tillämpningen av sådan lagstiftning gör sig legalitetsprincipen särskilt starkt gällande. Med hänsyn till detta måste lagtexten tillmätas stor betydelse vid avgörandet av om en tvångsvård får tillgripas, formerna för vården samt när den skall upphöra. Jag vill här erinra om att den aktuella situationen även kan uppstå vid beviljande av permissioner och formerna för dessa.

Enligt lagtexten får länsrättens eller kammarrättens beslut inte verkställas förrän det har vunnit laga kraft eller om rätten dessförinnan har underrättats om att beslutet inte kommer att överklagas.

En domstols beslut vinner laga kraft antingen när tiden har gått ut för ett överklagande och beslutet inte har överklagats eller om ett överklagande senare återkallas. Det torde i båda fallen vara domstolen som avgör om beslutet har vunnit laga kraft eller inte, dvs. i det senare fallet om det har kommit in en återkallelse av överklagandet eller inte. Att en part säger sig ha återkallat sitt överklagande kan knappast vara avgörande för frågan om beslutet har vunnit laga kraft oavsett om det är fråga om en allmän eller en enskild part. En återkallelse kan ju ha skickats från en avsändare utan att den verkligen anländer till adressaten, t.ex. på grund av en felaktig adress eller på grund av att en faxmaskin inte fungerar hos mottagaren. Om återkallandet inte anländer till domstolen har domen inte vunnit laga kraft. I dessa fall har åklagarens eventuella underrättelse till vårdinrättningen således inte någon självständig betydelse.

Domstolen bör vidare pröva om det verkligen rör sig om ett återkallande samt att det har kommit från rätt part. Man kan inte helt utesluta risken för att en underrättelse mycket snart efter domstolens beslut skulle kunna härstamma från någon annan än åklagaren. Domstolen har bättre förutsättningar än vårdinrättningen att avgöra om underrättelsen är riktig.

Ett beslut får som anges ovan också verkställas även om det inte har vunnit laga kraft i de fall domstolen har underrättats av åklagaren om att han eller hon avstår från att överklaga beslutet eller i detta skede återkallar överklagandet. Det avgörande i dessa fall är således åklagarens agerande.

Som JO pekar på i sin promemoria behöver något avskrivningsbeslut inte fattas för att beslutet skall kunna verkställas, se NJA 1989 s. 382. Det är således tillräckligt att åklagaren har gett till känna sin uppfattning för rätten. Samtidigt är den avgörande tidpunkten enligt lagtexten *när rätten har underrättats*. Inte heller i dessa fall har åklagarens eventuella underrättelse till vårdinrättningen någon självständig betydelse. Om åklagaren skulle åläggas en skyldighet att underrätta vårdinrättningen är vårdinrättningen ändå tvungen att kontrollera med domstolen om ett återkallande av ett överklagande respektive ett avstående från att överklaga har kommit in.

Vidare är kontakterna mellan domstol och vårdinrättning som regel betydligt mer utvecklade än mellan åklagare och vårdinrättning. Det är t.ex. mycket sällsynt att en åklagare närvarar vid förhandlingen. Dessutom är det inte sällan oklart för åklagaren var patienten vistas och vem som skall verkställa domen eller vem som eventuellt är ombud för patienten. En underrättelseskyldighet för åklagaren direkt till vårdinrättningen skulle därför kunna medföra en viss tidsutdräkt och en ökad risk för att underrättelsen sänds fel. Några större effektivitetsvinster uppnås därmed inte med en ordning där åklagaren underrättar både domstol och vårdinrättning.

I valet mellan underrättelseskyldighet för åklagare eller domstol anser jag därför att starka skäl, såväl från praktisk som juridisk utgångspunkt, talar för att underrättelseskyldigheten bör åvila domstolarna.

Om åklagaren jämte domstolen skall åläggas en underrättelseskyldighet till vårdinrättning kan det uppkomma frågor om ansvarsfördelning för det fall ingen underrättelse skickas eller i undantagsfall om underrättelserna skulle få olika innehåll. Enligt min mening är det därför lämpligare med en ordning där det endast är domstolen som åläggs att underrätta vårdinrättningen så snart beslutet kan verkställas.

Sammantaget anser jag således att det varken är eller bör vara ett åliggande för åklagaren att underrätta vårdinrättningen om att han eller hon, till domstolen, har lämnat in ett återkallande av ett överklagande eller ett besked om att domstolens beslut inte kommer att överklagas. För det fall en annan ordning skall tillämpas anser jag att det bör framgå av författningstext.

Olle Karlsson kommenterade remissyttrandena samt ifrågasatte även åklagarens handläggning av underrättelsen till länsrätten.

I ett beslut den 16 juni 2003 anförde *JO Berggren* följande.

Bedömning

Inledning

Olle Karlsson har i sin anmälan framfört klagomål mot länsrättens handläggning av underrättelsen från åklagaren om att länsrättens beslut om upphörande av vård enligt LRV inte skulle överklagas. Jag har, som framgått av det ovan anförda, tagit upp denna fråga till utredning.

I anmälan har Olle Karlsson också kritiserat länsrättens handläggningstid i målet och påpekat att muntlig förhandling hölls den 28 mars 2001 och att beslut meddelades först den 15 juni 2001. Av handlingarna i länsrättens akt framgår att länsrätten i en remiss den 3 april 2001 begärde yttrande av Socialstyrelsen beträffande frågan om den rättspsykiatriska vården av patienten kunde upphöra. Socialstyrelsens rättsliga råd, som inhämtade yttrande från styrelsens vetenskapliga råd i rättspsykiatri, lämnade det begärda yttrandet den 12 juni 2001. Med hänsyn härtill har jag inte funnit skäl att vidta någon åtgärd med anledning av anmälan i denna del.

Allmänt angående handläggningen beträffande åklagarens underrättelse om att ett beslut om upphörande av vård enligt LRV inte kommer att överklagas

Såsom framgått av det föregående gäller ett beslut som meddelas enligt LRV omedelbart, om inte annat förordnas (25 § första stycket LRV). Om åklagaren före en länsrätts beslut har anmält att beslutet kan komma att överklagas, får länsrättens eller kammarrättens beslut inte verkställas förrän det har vunnit laga kraft eller rätten dessförinnan har underrättats om att beslutet inte kommer att överklagas (25 § andra stycket LRV).

Beträffande handläggningen av mål enligt LRV gäller en allmän föreskrift om att målen skall handläggas skyndsamt (21 a § första stycket LRV).

Det finns inte några närmare föreskrifter om handläggningen hos åklagare och förvaltningsdomstol av åklagarens underrättelse om att ett beslut enligt LRV inte kommer att överklagas.

I förarbetena till LRV berördes frågan vart åklagaren skall skicka underrättelser i de nu aktuella fallen. Där förespråkades att underrättelser skulle skickas både till domstolen och till vårdinrättningen (prop. 1990/91:58 s. 320). Det har dock inte införts några föreskrifter om att åklagaren är skyldig att underrätta vårdinrättningen. Av Riksåklagarens yttrande i ärendet framgår att vid den praktiska tillämpningen av lagen lämnar åklagarna normalt inte heller någon underrättelse direkt till vårdinrättningen.

Den enda författningsföreskriften som specifikt rör den i ärendet aktuella handläggningen är sålunda bestämmelsen i 25 § andra stycket LRV. Av den framgår att åklagaren skall underrätta *rätten* om sitt ställningstagande att inte överklaga domstolens beslut. Regleringen i LRV får därmed anses bygga på förutsättningen att det ankommer på domstolen att underrätta vårdinrättningen

om åklagarens ställningstagande, så att verkställighet av domstolens beslut kan ske. Det ligger i sakens natur att handläggningen av en sådan underrättelse bör ske med största skyndsamhet.

Länsrättens handläggning av åklagarens underrättelse om att beslutet inte skulle överklagas

I målet hade åklagaren under handläggningen anmält att länsrättens beslut kunde komma att överklagas. Genom skrivelsen den 25 juni 2001 till länsrätten meddelade åklagaren emellertid att beslutet inte skulle överklagas. När denna skrivelse kom in till länsrätten den 26 juni 2001 var beslutet om upphörande av vård enligt LRV i princip att anse som verkställbart enligt 25 § andra stycket i lagen. För att beslutet skulle kunna verkställas fordrades dock att skrivelsen handlades av länsrätten och att vårdinrättningen fick någon form av underrättelse om att det kunde verkställas. Länsrätten vidarebefordrade underrättelsen till vårdinrättningen först fredagen den 29 juni 2001, varefter länsrättens beslut om upphörande av vård kunde verkställas. Eftersom åklagarens underrättelse innebar att ett beslut om frihetsberövande inte längre skulle gälla framstår länsrättens handläggningstid som helt oacceptabel.

Länsrätten har i remissyttrandet inte lämnat någon redogörelse för vad som förekom vid handläggningen av underrättelsen. Som förklaring till tidsutdräkten innan underrättelsen översändes till vårdinrättningen har länsrätten endast hänvisat till en på grund av sjukdom och semester ytterst pressad arbetssituation. Den bristfälliga handläggningen har inneburit att patienten varit berövad friheten utan lagligt stöd. Det finns därför, som också länsrätten uttalat, anledning att se mycket allvarligt på det inträffade. Jag finner dock inte grund för att driva saken vidare.

Jag stannar sålunda vid den starka kritik som ligger i det nyss anförda och förutsätter att länsrätten har vidtagit åtgärder för att undvika att något liknande inträffar igen.

Fråga om ett eventuellt behov av lagstiftningsåtgärder på området

Vad som har sagts i förarbetena till LRV om att det är angeläget att åklagare lämnar underrättelse även till vårdinrättningen har inte fått något genomslag i de föreskrifter som styr åklagarnas verksamhet. Av Riksåklagarens yttrande i ärendet framgår att åklagarna i praktiken inte heller underrättar vårdinrättningen, utom i de undantagsfall då chefsöverläkaren särskilt har framfört önskemål till åklagaren om att få en sådan underrättelse.

Riksåklagaren har i yttrandet också redovisat sin uppfattning i frågan om åklagarna bör ha en underrättelseskyldighet gentemot vårdinrättningen. Riksåklagaren anser att det inte bör finnas någon sådan underrättelseskyldighet, utan att skyldigheten att underrätta vårdinrättningen endast bör åligga domstolarna. Vad Riksåklagaren anfört till stöd härför talar enligt min mening för att underrättelseskyldigheten bör åligga domstolen ensam. Jag instämmer således i Riksåklagarens slutsats i frågan.

Av mina uttalanden ovan framgår att handläggningen av åklagarens underrättelse om att ett beslut enligt LRV inte kommer att överklagas endast i vissa avseenden är reglerad i författning. Med hänsyn till de rättssäkerhetsintressen som berörs av denna handläggning bör den enligt min mening regleras närmare. Det bör av författning framgå att det ankommer på domstolen att lämna underrättelse till vårdinrättningen om att ett beslut kan verkställas. Det är givetvis angeläget att handläggningen sker med största skyndsamhet såväl hos åklagaren som hos domstolen. Ett krav på omedelbar handläggning bör därför tas med i regleringen.

Med framställning om en författningsändring i enlighet med det sagda överlämnar jag ett exemplar av detta beslut till regeringen (Socialdepartementet).

I ärendet har samråd skett med chefsjustitieombudsmannen Claes Eklundh, som har tillsyn över åklagarväsendet, samt med justitieombudsmannen Kerstin André, som har tillsyn över den rättspsykiatriska vården.

Ärendet avslutas.

Initiativärende mot en länsrätt angående frågor om självrättelse med stöd av 32 § förvaltningsprocesslagen

(Dnr 2488-2001)

I beslut den 27 februari 2003 anförde *JO Berggren* följande.

Initiativet

Vid min inspektion av Länsrätten i Göteborg den 7–10 maj 2001 antecknades följande till protokollet under punkten 3.13 (JO:s dnr 1334-2001).

I två domar den 7 januari 2000 angående fortsatt vård enligt LPT (mål nr 7279-99 och 7282-99, båda från rotel 22) hade länsrätten förordnat om tvångsvård och att vården fick pågå under högst sex månader räknat från dagen för beslutet om intagning. På domarna hade den 10 januari 2000 antecknats självrättelser enligt 32 § förvaltningsprocesslagen varigenom länsrätten ändrat förordnandena rörande vårdtidens längd till att i stället gälla sex månader från dagen för domen.

Länsrätten hade i ett beslut den 12 januari 2000 (mål nr 6894-99, rotel 15) avskrivit ett mål om omedelbart omhändertagande enligt LVU och i beslutet även förordnat om ersättning enligt lagen om offentligt biträde till en advokat med 5 649 kr. Den 3 mars 2000 hade länsrätten på domen antecknat ”rättelse” bestående i att advokaten tillerkändes ytterligare 5 649 kr och totalt 11 298 kr.

Jag beslutade att inhämta länsrättens yttrande avseende huruvida dessa åtgärder var förenliga med 32 § förvaltningsprocesslagen (1971:291).

Utredning

Lagmannen Ingvar Paulsson hänvisade beträffande mål nr 7279-99 och 7282-99 till ett yttrande av rådmannen Bengt Hasselberg samt anförde att han instämde i dennes bedömningar. I yttrandet anfördes följande.

JO har i ett beslut den 21 september 1998 påtalat vikten av att redigeringen av domar genom ordbehandling i datorer sker med största noggrannhet och

framhåller att utskrifterna ingående skall granskas innan domarna undertecknas och expedieras. Den aktuella remissen visar på vikten av att detta krav uppfylls eftersom långt ifrån alla fel kan korrigeras i efterhand. Frågan är om rättelse med stöd av 32 § FPL är möjlig i de fall som jag nu har anmodats att yttra mig i.

Inledningsvis kan jag bara beklaga de fel som har förekommit i utskrifterna av domarna och konstatera att de förlagor som har använts vid uppsättandet hänför sig till den prövning som sker enligt 8 § lagen om psykiatrisk tvångsvård. Lagen innehåller en prövningsordning med en ”förstagångsprövning” enligt 8 § där vårdtiden bestäms med utgångspunkt i chefsöverläkarens beslut om intagning. Därefter kan, om behov av fortsatt vård föreligger, en ”andragångsprövning” ske enligt 9 § sagda lag. Vårdförutsättningarna är desamma i båda fallen men medgivandet till fortsatt vård bestäms vid den senare prövningen utifrån prövningstillfället och som utgångspunkt brukar tas dagen för rättens dom. Vårdtiden har i de nu aktuella fallen av förbiseende bestämts med utgångspunkt i chefsöverläkarens beslut om intagning. En kort jämförelse med andra vårdlagar, som lagarna om vård av unga och missbrukare (LVU och LVM) visar på den skillnaden i lagarnas uppbyggnad att i de senare – då rätten väl har konstaterat att vårdförutsättningarna är uppfyllda och beslutat om vård – kommer vården att löpa med de i lagarna föreskrivna omprövningsfristerna utan något särskilt förordnande av domstolen i den frågan. En omprövning av fortsatt vård blir i sådana mål anhängig i domstol först genom ett överklagande. Det finns således en betydelsefull skillnad däri att domstolen i LPT-mål bestämmer en vårdtid som varierar beroende på om det är en första- eller andragångsprövning. Prövningen är till sin karaktär egentligen en tillståndsprövning med ett bemyndigande för chefsöverläkaren att bedriva vården som längst till den tidpunkt som domstolen har bestämt. Till detta bemyndigande är kopplat en skyldighet enligt 27 § LPT för chefsöverläkaren att kontinuerligt pröva om förutsättningarna för tvångsvården består och när så inte längre är fallet besluta att tvångsvården skall upphöra.

I målet 7279-99 fattades intagningsbeslutet den 28 augusti 1999 och en förlängning av vården enligt 9 § LPT räknat ifrån intagningsbeslutet som länsrätten felaktigt angett innan rättelsen gjordes skulle således sträcka sig till den 28 februari 2000; dvs. rätten har förlängt vården med drygt sju veckor. I det andra målet 7282-99 fattades intagningsbeslutet också den 28 augusti 1999 och en förlängning av vården räknat ifrån det beslutet som länsrätten angett innan rättelsen sträckte sig således även i detta fall till den 28 februari 2000 med motsvarande förlängning av vårdtiden som i det förra fallet. Chefsöverläkaren har i båda fallen begärt en förlängning med sex månader och rätten har vid överläggningen beslutat om detta även om domarna har kommit att utvisa något annat. Upplysningsvis vill jag lägga till att i det första målet sträckte sig vården fram till nästa prövningstillfälle då länsrätten avslog en ansökan om fortsatt vård och i det senare fallet övergick vården i vård enligt hälso- och sjukvårdslagen den 11 maj 2000. Innan jag går in på de överväganden som jag gjorde i samband med rättelsen vill jag kort beröra en komplikation som hade betydelse för mig i bedömningen.

Det framgår av de nu aktuella målen att en viss om än begränsad förlängning av vårdtiden kommer till stånd vid en prövning första gången enligt 9 § med det förekomna felet men så blir inte fallet vid en andra prövning enligt bestämmelsen. Det har då gått mer än tio månader från chefsöverläkarens intagningsbeslut och en förlängning av vården beslutad utifrån denna tidpunkt blir således verkningslös. Beslutet kan inte överklagas av chefsöverläkaren, som saknar talerätt och patienten lär väl inte vilja föra och kan väl förmodligen inte heller föra talan mot länsrättens dom och påyrka en förlängning av vårdtiden. Jag kan inte se att patienten då kan hållas kvar tvångsvis och utsättas för fortsatt tvång i form av medicinering och bältesläggning som lagen medger. Det kan även uppstå rättsliga komplikationer för sjukvårdsenheten

som möjligen bedriver tvångsvård utan något reellt bemyndigande därtill. Jag tvivlar på att saken låter sig lösas så lätt att patienten kan bli föremål för ett nytt intagningsbeslut av chefsöverläkaren utan att nya omständigheter föreligger. Såvitt jag kan se är alla vägar förutom rättelseinstitutet stängda.

När jag övervägde möjligheterna till rättelse utgick jag ifrån att det var en uppenbar oriktighet tillkommen av förbiseende som vidlådde de aktuella domarna. Frågan var bara då om jag genom rättelsen skulle åstadkomma en materiell förändring som gav domen ett annat innehåll och gick utöver rättelsemöjligheten. I den delen bedömde jag – efter att ha studerat rättspraxis – att särskilt avgörandena RÅ 1975 ref. 105 och RÅ 1975 not. Ba 49 och Ba 110 samt RÅ 1986 not. 355 gav ett visst utrymme för självrättelse. Jag fäste även särskild vikt vid den omständigheten att förlängningen inte var reell i den meningen att själva vårdtiden förlängdes utan att rättelsen enbart medförde en förlängning av det bemyndigande för chefsöverläkaren att bedriva vård som jag inledningsvis pekat på utgör själva kärnan i tillståndet. Måhända kom jag med det begränsade utrymme till eftertanke som stod till buds att fästa för stor vikt vid den ovan redovisade situation som uppstår vid en andra prövning enligt 9 § och kom inte tillräckligt att beakta de skillnader som föreligger. I det senare fallet ser jag, som sagts, inga andra möjligheter att bota bristen än genom självrättelse. I de nu aktuella fallen har det löpt en viss om än oavsiktligt förkortad vårdtid som ju i och för sig har gjort att en rättelse inte varit absolut nödvändig. Så här i efterhand med tid till eftertanke hade jag valt att avstå från rättelse eftersom bristen kunnat läkas genom en förnyad ansökan från chefsöverläkaren.

Det nu inträffade visar på vikten av lagtekniska lösningar – även juridiken är ju i många stycken en teknik bland andra – som i möjligaste mån reducerar eller minimerar risken för felgrepp och misstag och som med andra ord är användarvänlig. Det är särskilt angeläget inom ett område som rör människors autonomi och där patienterna mera sällan till följd av sin sjukdom klarar av att ta hand om sig själva eller att ta sina intressen till vara. De befinner sig i en mycket utsatt position. Till detta skall också läggas att en del sjukdomstillstånd är sådana att ett återinsjuknande kan leda till bestående funktionsnedsättningar som förvärras med varje skov. Vid prövningen av vårdbehovet skall vidare enligt 3 § LPT en farlighetsbedömning göras. Vårdfrågan blir därför extra känslig och ”tekniska misstag” får inte inträffa som i förlängningen kan leda till att patientens vård äventyras. En konstruktion av de nu genomgångna bestämmelserna med förebild ifrån LVU och LVM där tidsbestämningen av vården hade legat i bestämmelsen och inte som i LPT i domstolens tillstånd hade varit bättre i linje med patientens skyddsbehov och förebyggt oförutsedda komplikationer av vården som exempelvis de nu avhandlade. Mot alternativet att släppa patienten med de konsekvenser det kan få för hans hälsa och för omgivningen, om det föreligger en farlighet, står sålunda alternativet att på något sätt försöka reparera felaktigheten och då kan jag inte se något annat remedium än en självrättelse. Så länge som chefsöverläkaren inte tillerkänns talerätt kan han inte få felet korrigerat genom en domstolsprövning.

En rättelse kan möjligen ha det goda med sig att den leder till ett överklagande från patienten och i förlängningen – om överinstansen inte godtar rättelsen – en återförvisning som gör att målet kan prövas på nytt och felaktigheten undanröjas.

Ingvar Paulsson upplyste beträffande mål nr 6894-99 att domaren i målet var avliden samt yttrade bl.a. följande.

Stadsdelsnämnden Lundby i Göteborg beslutade den 6 december 1999 att omedelbart omhänderta två barn med stöd av lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU). Länsrätten fastställde beslutet den 15 december 1999. Nämnden beslutade den 28 december 1999 att det omedelbara omhändertagandet skulle upphöra. Genom beslut den 12 januari 2000 avskrev läns-

rätten målet från vidare handläggning. En advokat hade förordnats som gemensamt offentligt biträde för båda barnen. Advokaten anförde i en skrivelse till länsrätten den 10 januari 2000: ”Jag har uppfattat att målet inte fullföljts med vårdansökan varför mitt uppdrag kan avslutas. För mitt lämnade biträde närslutes kostnadsräkningar varvid kostnaden fördelats lika på de båda barnen.” Till skrivelsen var fogade två identiskt lika kostnadsräkningar avseende vartdera barnet med slutsumman 5 649 kr på varje räkning. I länsrättens beslut den 12 januari 2000 tillerkändes advokaten ersättning med 5 649 kr. Ett ersättningsbesked på beloppet skrevs samma dag. Senare uppdagades att advokaten endast fått ersättning utifrån en kostnadsräkning. Ett beslut tecknades den 3 mars 2000 på den andra kostnadsräkningen att advokaten tillerkändes ytterligare 5 649 kr och samtidigt gjordes en rättelse i beslutet av den 12 januari 2000.

När målet avskrevs den 12 januari 2000 beslutades således endast om biträdesersättning om 5 649 kr utifrån en kostnadsräkning. När misstaget uppdagades att ersättning inte utgått utifrån den andra kostnadsräkningen var det enligt min bedömning fel att föra en rättelse i domen, eftersom det var fråga om ett nytt beslut som inte varit under övervägande i avskrivningsbeslutet.

Akterna i länsrättens mål nr 7279-99 och 7282-99 hämtades in.

Bedömning

Allmänt rörande självrättelse

Bestämmelser om självrättelse av allmän förvaltningsdomstols beslut finns i 32 § förvaltningsprocesslagen (1971:291). Vid den i ärendet aktuella tiden hade paragrafen följande lydelse.

Beslut, som innehåller någon uppenbar oriktighet till följd av domstolens eller någon annans skrivfel, räknefel eller liknande förbiseende, får rättas av domstolen.

Har domstolen av förbiseende underlåtit att fatta ett beslut som skulle ha meddelats i samband med ett avgörande, får domstolen komplettera sitt avgörande i det hänseendet inom två veckor från det att avgörandet meddelades.

Om det inte är obehövligt, skall parterna få tillfälle att yttra sig innan rättelse eller komplettering sker.

Paragrafen ändrades i flera avseenden genom en lagändring som trädde i kraft den 1 april 2001 (SFS 2001:27). Lagtexten i första stycket har utan annan motivering anpassats till lydelsen av motsvarande bestämmelser i rättegångsbalken (17 kap. 15 § och 30 kap. 13 § rättegångsbalken). Härutöver kan nämnas att tidsfristen för komplettering av beslut enligt paragrafens andra stycke har utsträckts till sex månader från det att avgörandet vann laga kraft.

Möjligheten till rättelse enligt första stycket i paragrafen avser sådana fel som brukar kallas förbiseendefel. Med förbiseendefel menas fel som uppstått till följd av att domstolen av misstag råkat återge innehållet i en korrekt beslutad dom eller ett annat beslut på ett felaktigt sätt. En slags motsats till förbiseendefel är s.k. bedömningsfel. Sådana fel i beslutets innehåll beror på bristfällig utredning, felaktig bedömning av fakta eller felaktig rättstillämpning. Fel av denna art kan inte rättas med stöd av 32 § förvaltningsprocesslagen. Se härom Hellners och Malmqvist, Nya förvaltningslagen med kommentarer, 5 u. 1999, s. 288–292, Strömberg, Allmän förvaltningsrätt, 21 u. 2002, s. 122 och Wennergren, Förvaltningsprocesslagen m.m., 4 u. 2001, s. 304–308.

Närmare föreskrifter om förfarandet vid rättelser finns i 36 § förordningen (1979:575) om protokollföring m.m. vid de allmänna förvaltningsdomstolarna. Av bestämmelsen framgår att rättelse eller komplettering av en dom eller ett annat beslut enligt 32 § förvaltningsprocesslagen skall antecknas av ordföranden på originalet till domen eller beslutet eller, när beslutet har tagits in i ett protokoll, i detta protokoll. I anteckningen skall dagen för rättelsen eller kompletteringen anges.

Angående mål nr 7279-99 och 7282-99

Enligt 9 § lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård (LPT) får rätten efter ansökan av chefsöverläkaren medge att tvångsvården fortsätter utöver den längsta tiden enligt 8 §, dvs. utöver fyra månader räknat från dagen för beslutet om intagning. Medgivande får lämnas för högst sex månader åt gången, räknat från prövningstillfället. I 3 § LPT finns bestämmelser om de grundläggande förutsättningarna för psykiatrisk tvångsvård.

I de aktuella målen, som rörde medgivande till fortsatt vård enligt 9 § LPT, har länsrätten såsom rättelser enligt 32 § förvaltningsprocesslagen beslutat att ändra förordnandena om vårdtidens längd från att avse högst sex månader från intagningsbeslutet till att gälla högst sex månader från dagen för domen. Länsrätten har i remissyttrandet anfört bl.a. att man vid överläggning i målen hade beslutat att bifalla chefsöverläkarens begäran om en förlängning av vårdtiden med sex månader, men att domarna har kommit att utvisa något annat. Det kan således konstateras att domarna var behäftade med avfattningsfel som tillkommit till följd av förbiseende.

Vad gäller frågan om domsluten i de aktuella delarna var uppenbart oriktiga enligt 32 § första stycket förvaltningsprocesslagen fäster jag avseende vid följande.

Länsrätten har i domarna angett att målen gällde ansökningar om medgivande till fortsatt vård enligt 9 § LPT och i domsluten förordnat om medgivande till vård med hänvisning till denna bestämmelse. I domskälen har länsrätten, efter att ha konstaterat att de grundläggande förutsättningarna för vård enligt LPT var uppfyllda, anfört att ansökningarna skulle bifallas. Det sägs varken i reciten eller i domskälen något om hur länge medgivandena till fortsatt vård skulle gälla och inte heller något om utgångspunkten för dessa. I och för sig kan det konstateras att det hade varit fullt möjligt för länsrätten att begränsa medgivandena till fortsatt vård till att gälla kortare tidsperioder än sex månader. Någon sådan begränsning har emellertid inte berörts i domskälen. Att vårdtiden mot vad som följer av 9 § LPT angetts med utgångspunkt i beslutet om intagning framstår mot denna bakgrund otvetydigt som felaktigt. Förordnandena får med hänsyn härtill anses ha varit uppenbart oriktiga.

Länsrättens rättelsebeslut innebar en förlängning av tiden för medgivande till fortsatt vård. Eftersom detta får anses som ingripande för de berörda patienterna skulle de enligt min mening ha lämnats tillfälle att yttra sig innan domstolen tog ställning till om rättelse skulle göras. Så har uppenbarligen inte skett. För det fall att patienterna motsatt sig att besluten rättades hade länsrät-

ten, såsom berörts i remissvaret, som ett alternativ till rättelse kunnat hänvisa chefsöverläkaren till att komma in med nya ansökningar.

Angående mål nr 6894-99

Av den anteckning som gjorts på det slutliga beslutet av den 12 januari 2000 framgår att länsrätten den 3 mars 2000 tillerkände det offentliga biträdet ersättning med ytterligare 5 649 kr. Anteckningen ger intrycket av att utgöra en självrättelse. I remissyttrandet har länsrätten emellertid upplyst att beslutet om ytterligare ersättning tecknades på den ifrågavarande kostnadsräkningen. Som länsrätten har anfört i remissvaret var det i detta fall fel att föra in en rättelse i beslutet, eftersom det var fråga om ett nytt beslut som inte hade övervägts i avskrivningsbeslutet. Jag lämnar frågan med detta konstaterande.

Med den kritik som ligger i det ovan sagda avslutar jag initiativärendet.

Kritik mot en länsrätt för brister i handläggningen av ett överklagande som inte skulle prövas av domstolen utan av en förvaltningsmyndighet

(Dnr 4163-2001)

Anmälan

Per-Henrik Rosenström, Gottfrid Bergqvist, Dagmar Björkenbo, Härdis Carlsson och Sven-Arne Svensson framförde i en anmälan till JO klagomål mot Länsrätten i Vänersborg med anledning av handläggningen av ett överklagande. Av anmälan och därtill fogade handlingar framgick i huvudsak följande. Kommunfullmäktige i Alingsås kommun beslutade i protokoll den 25 april 2001 att anta detaljplan för kvarteret Druvan i Alingsås. Genom en skrivelse den 11 maj 2001 till Länsrätten i Vänersborg överklagade Per-Henrik Rosenström, Gottfrid Bergqvist, Dagmar Björkenbo, Härdis Carlsson och Sven-Arne Svensson beslutet. I överklagandet angavs vilket beslut som överklagades. Länsrätten begärde in yttrande i målet från Alingsås kommun. I ett beslut den 8 juni 2001 konstaterade domstolen att överklagandet enligt 13 kap. 2 § plan- och bygglagen (1987:10, PBL) skulle prövas av länsstyrelsen och att överklagandeskriften skulle ha getts in till kommunen. Länsrätten beslutade därför att överlämna målet till kommunen för vidare handläggning. Kommunen avvisade överklagandet som för sent inkommet. Kommunens beslut överklagades till länsstyrelsen som avslog överklagandet.

Per-Henrik Rosenström, Gottfrid Bergqvist, Dagmar Björkenbo, Härdis Carlsson och Sven-Arne Svensson ansåg att handläggningen i länsrätten hade tagit för lång tid.

Utredning

Anmälan remitterades till länsrätten.

I yttrande anförde lagmannen Gunilla Brydolf, efter samråd med ansvarig rotelinnehavare rådmannen Peter Kockum, följande.

Enligt 13 kap 1 § (1987:10) plan- och bygglagen (PBL) får följande beslut enligt denna lag överklagas i den ordning som föreskrivs för laglighetsprövning enligt 10 kap kommunallagen (1991:900), nämligen

kommunfullmäktiges beslut om översiktsplan,

kommunfullmäktiges beslut om uppdrag åt en kommunal nämnd att anta, ändra eller upphäva detaljplaner och områdesbestämmelser eller att fatta beslut om skyldighet för fastighetsägare att betala kostnader för gator och andra allmänna platser eller att fatta beslut om villkoren för sådan betalning,

kommunfullmäktiges och kommunala nämnders beslut att inte anta, ändra eller upphäva en detaljplan, områdesbestämmelser eller en fastighetsplan,

kommunfullmäktiges och kommunala nämnders beslut om grunderna för skyldighet att betala kostnader för gator och andra allmänna platser och om generella villkor för sådan betalning,

kommunfullmäktiges beslut om taxa i ärenden hos byggnadsnämnd samt

kommunalförbunds och regionplaneförbunds fullmäktiges beslut om regionplan.

Andra beslut rörande gatukostnader än de som anges i första stycket 4 får ej överklagas. Att tvister rörande gatukostnader prövas av fastighetsdomstol framgår av 15 kap 8 §.

Av 13 kap 2 § PBL framgår att andra beslut enligt denna lag av kommunfullmäktige och kommunala nämnder än de som anges i 1 § får överklagas hos länsstyrelsen. Tiden för överklagande av sådana beslut regleras i 13 kap 3 § PBL.

I 10 kap 1 § kommunallagen (1991:900) stadgas att varje medlem av en kommun eller ett landsting har rätt att få lagligheten av kommunens eller landstingets beslut prövad genom att överklaga dem hos länsrätten. Av 8 § framgår att ett överklagat beslut skall upphävas, om

det inte har tillkommit i laga ordning,

beslutet hänför sig till något som inte är en angelägenhet för kommunen eller landstinget,

det organ som har fattat beslutet har överskridit sina befogenheter, eller beslutet strider mot lag eller annan författning.

Något annat beslut får inte sättas i det överklagade beslutets ställe.

Av 10 kap 3 § framgår att föreskrifterna i detta kapitel inte gäller om det i lag eller annan författning finns särskilda föreskrifter om överklagande.

Följande har inträffat.

Aktuellt mål registrerades hos länsrätten den 16 maj 2001 då överklagandet och fyra andra aktbilagor kom in från klagandena. Av överklagandet, som var ställt till länsrätten, framgick att det avsåg ett beslut av kommunfullmäktige och det hävdades bl.a. i skrivelsen att en ledamot skulle anses jävig. Registratorn vid länsrätten bedömde, efter samråd med en rådman (som inte stod på tur för lottning av målet), att målet avsåg laglighetsprövning enligt kommunallagen och registrerade det som ett sådant.

Målet lottades därefter på rotel 8 (rådmannen Peter Kockum) och överlämnades till rotelkansliet. Rutinen är där att en rotelsekreterare lämnar förslag till åtgärd, varefter en jurist (notarie eller föredragande) granskar om den föreslagna åtgärden är riktig. I tveksamma fall sker samråd med ansvarig rådman på roteln. I aktuellt fall har granskningen på roteln lett fram till en beställning riktad till Alingsås kommun att bl.a. komma in med anslagsbevis och yttrande i målet. Beställningen undertecknades av rotelsekreteraren och sändes iväg torsdagen den 17 maj 2001, dvs. dagen efter det att målet kom in

till länsrätten. Beställningen bör ha kommit kommunen tillhanda senast måndagen den 21 maj. Om kommunen bedömde att överklagandet avsåg något annat än laglighetsprövning borde kommunen med tanke på besvärstiden, som enligt kommunens avvisningsbeslut gick ut den 24 maj (Kristi Himmelsfärds dag), omgående ha tagit kontakt med länsrätten.

Först i början av vecka 23 (efter besvärstidens utgång) kontaktades notarien på roteln per telefon av en tjänsteman hos Alingsås kommun. Denne ifrågasatte om målet avsåg en laglighetsprövning enligt kommunallagen. I samråd med rådmannen på roteln kom man därvid fram till att överklagandet skulle prövas av länsstyrelsen och att kommunen därför borde göra rättidsprövning. Beslut att överlämna målet till Alingsås kommun fattades den 8 juni 2001 av rådmannen som ensamdomare.

Länsrättens bedömning.

Besvärsskriftens utformning och det förhållandet att den var direkt ställd till länsrätten medför knappast att registrators åtgärd kan klandras. Inte heller den tidsmässigt fortsatta hanteringen av målet från länsrättens sida ter sig anmärkningsvärd. Så snart rotelinnehavaren fick klart för sig att målet kunde avse annat än laglighetsprövning, varigenom länsrätten i enlighet med 10 kap 3 § kommunallagen blev förhindrad att handlägga målet, överlämnades handlingarna till Alingsås kommun. För att i möjligaste mån undvika att något liknande upprepas har länsrätten som rutin infört att registrator i fall av tveksamhet alltid skall rådgöra med den rådman, som om ärendet blir lottat, kommer att handlägga detsamma.

Per-Henrik Rosenström, Gottfrid Bergqvist, Dagmar Björkenbo, Härdis Carlsson och Sven-Arne Svensson kommenterade remissyttrandet och uppgav bl.a. att de hade ansökt hos kammarrätten om återställande av försutten tid. De framförde också klagomål mot Alingsås kommun.

I beslut den 8 november 2002 anförde *JO Berggren* följande.

Enligt 7 § förvaltningsprocesslagen (1971:291) skall en länsrätt eller kammarrätt om den i samband med att ett mål inleds finner att den saknar behörighet att handlägga målet, om en annan motsvarande domstol är behörig, under vissa angivna förutsättningar överlämna handlingarna i målet till den domstolen. Paragrafen reglerar endast överlämnande till en annan allmän förvaltningsdomstol. Frågan om överlämnande till en förvaltningsmyndighet är oreglerad. Ett skyndsamt ställningstagande i behörighetsfrågan är dock särskilt angeläget i ett sådant fall eftersom den som inlett målet vid rättidsprövningen inte får tillgodoräknas tiden innan överklagandet kommit in till beslutsmyndigheten eller till rätt överinstans.

Av det nyss sagda följer att domstolen utan dröjsmål haft att ta ställning till om den varit rätt instans att pröva det ingivna överklagandet. Av utredningen framgår att länsrätten inledningsvis gjorde bedömningen att det aktuella överklagandet avsåg laglighetsprövning enligt kommunallagen. Länsrätten begärde yttrande i målet från Alingsås kommun. Till stöd för att överklagandet avsåg laglighetsprövning talade visserligen de omständigheterna att överklagandet rörde ett beslut av kommunfullmäktige och att överklagandeskriften getts in direkt till länsrätten. I överklagandeskriften angavs emellertid, redan inledningsvis, att den rörde ett beslut av kommunfullmäktige att anta en detaljplan. Vid en närmare kontroll av bestämmelserna i 13 kap. 1 och 2 §§ PBL

borde länsrätten redan i samband med att överklagandet kom in till domstolen ha kunnat sluta sig till att överklagandet skulle prövas av länsstyrelsen.

Länsrättens handläggning är mot bakgrunden av det sagda inte godtagbar och förtjänar kritik. Jag noterar att länsrätten har infört nya rutiner för att undvika att något liknande upprepas.

Vad Per-Henrik Rosenström, Gottfrid Bergqvist, Dagmar Björkenbo, Härdis Carlsson och Sven-Arne Svensson har anfört i övrigt föranleder inte någon åtgärd av mig.

Ärendet avslutas.

Disciplinansvar för en domare i en förvaltningsdomstol med anledning av att innehållet i sekretesskyddade handlingar röjts

(Dnr 4617-2001)

I ett beslut den 16 april 2003 anförde *JO Berggren* följande.

Initiativet

Till en JO-anmälan (ärende dnr 4524-2001) fogades Kammarrättens i Jönköping beslut den 30 oktober 2001 i mål nr 2811-2001 angående rätt att ta del av allmänna handlingar. Genom beslutet prövade kammarrätten ett överklagande av Migrationsverkets beslut den 17 augusti 2001 att sekretess enligt 7 kap. 14 § andra stycket sekretesslagen (1980:100) gällde för uppgifter i dels ett beslut om uppehålls- och arbetstillstånd, dels en inbjudan från en värdfamilj. Kammarrätten fann vid sin prövning att sekretess inte gällde för uppgifterna i verkets beslut om uppehålls- och arbetstillstånd, men att uppgifter i inbjudan från värdfamiljen omfattades av sekretess. I kammarrättens beslut uppgavs att klaganden i samband med den tidigare kommuniceringen i målet hade fått del av dessa handlingar.

Jag beslutade att i ett särskilt ärende utreda vad som framkommit om att kammarrätten med klaganden kommunicerat de handlingar som skulle sekretessprövas i målet.

Utredning

I yttrande anförde kammarrättsrådet Lars Stridbeck följande.

Kammarrättens i Jönköping mål nr 2811-2001, som rör utlämnande av allmän handling, inkom till kammarrätten den 19 september 2001 och lottades på rotel 4, min rotel. De av klaganden i målet efterfrågade handlingarna utgörs av beslut om uppehålls- och arbetstillstånd samt inbjudan från värdfamilj för en namngiven ukrainsk medborgare.

Till överklagandeskriften i målet hade fogats dels ett yttrande från Migrationsverket och dels, såsom bilagor, kopior av de efterfrågade handlingarna (dels aktbilaga 2, dels aktbilagorna 3–8). Jag lät den 27 september 2001 sända ut yttrandet (aktbilaga 2) till klaganden för att bereda denne möjlighet att inkomma med erinringar i målet. Olyckligtvis antecknade jag på åtgärdslistan att även övriga bilagor, dvs. även de efterfrågade handlingarna, skulle kommuniceras med klaganden.

Den 22 oktober 2001, då jag ansåg skälig tid för klaganden att inkomma med eventuella erinringar i målet gått till ända, gick jag igenom handlingarna för att ett avgörande av målet skulle komma till stånd. Därvid blev jag varse mitt misstag att sända ut de efterfrågade handlingarna vid kommuniceringen.

Jag kontaktade omedelbart lagmannen på avdelningen. Vi kom överens om att målet skulle övertagas av annan ledamot. Dessutom underrättade vi kammarrättspresidenten om den uppkomna situationen.

För att i framtiden undvika att sekretessbelagda handlingar av misstag lämnar kammarrätten, läggs numera och fortsättningsvis efterfrågade handlingar i en röd plastmapp för att utgöra en tydlig form av varningssignal.

Kammarrättslagmannen Lars-Göran Hessmark yttrade bl.a. följande.

När det gäller omständigheterna i samband med den ifrågavarande kommuniceringen har jag inget att tillägga utöver referentens fullständiga redogörelse. Reglerna är givetvis kända för kammarrättens personal. Det är i stället fråga om ett olyckligt misstag denna gång, kanske i en stressig arbetssituation. För att misstaget inte skall kunna upprepas har vi på ett avdelningsmöte i nära samband med händelsen kommit överens om att de handlingar som skall sekretessprövas alltid skall ligga i en röd plastmapp sist i akten. – – –

Kammarrättspresidenten Hans-Jörgen Andersson yttrade följande.

Med hänvisning till yttrande från kammarrättsrådet Lars Stridbeck, ansvarig domare för kammarrättens mål nr 2811-2001, och från kammarrättslagmannen Lars-Göran Hessmark, kan konstateras att ett olyckligt misstag har skett genom att handlingar som skulle sekretessprövas i målet har kommunicerats. Vid samtal med Stridbeck och Hessmark har framkommit att det inte föreligger någon som helst tvekan om att ett misstag begåtts.

Misstag av denna art får inte förekomma men så har beklagligtvis ändå skett. Avdelningen har sett över rutinerna vid hantering av handlingar som skall sekretessprövas för att liknande misstag inte skall upprepas. På grund av det inträffade har jag initierat en motsvarande översyn på övriga avdelningar på kammarrätten och därvid också fäst uppmärksamhet på frågan.

Jag har vidare övervägt om hanteringen, från ansvarig domares sida, skall föranleda någon min åtgärd med hänvisning till reglerna om åtalsanmälan och disciplinansvar. Jag har dock funnit omständigheterna vara sådana att någon åtgärd av detta slag inte har vidtagits. Även om effekterna av handlandet skulle kunna innebära skada är fråga om en enstaka händelse och inte en del i ett mönster.

I ett beslut den 9 december 2002 anförde jag följande.

Bedömning

Utredningen visar att de handlingar som skulle sekretessprövas i kammarrättens mål under handläggningen kommunicerades med klaganden. Härigenom fick klaganden del av sekretessbelagda uppgifter. Ansvarig för denna del av målets handläggning var kammarrättsrådet Lars Stridbeck. Genom den angivna felaktigheten i handläggningen anser jag att Lars Stridbeck av oaktsamhet har åsidosatt sina skyldigheter i anställningen och därigenom gjort sig skyldig till tjänsteförseelse. Felet är inte ringa.

Jag överlämnar ärendet till Statens ansvarsnämnd för prövning av frågan om disciplinansvar.

Statens ansvarsnämnd

I ett beslut den 7 mars 2003 ålade Statens ansvarsnämnd Lars Stridbeck disciplinpåföljd i form av varning. I skälen för beslutet anförde ansvarsnämnden följande.

Det följer av 34 § lagen (1994:260) om offentlig anställning att ansvarsnämnden har att pröva en fråga om disciplinansvar för den som är ordinarie domare.

Disciplinpåföljd kan, enligt 14 § lagen om offentlig anställning, åläggas en arbetstagare som uppsåtligen eller av oaktsamhet åsidosätter sina skyldigheter i anställningen och felet inte är ringa.

Det är utrett att Lars Stridbeck under handläggningen av kammarrättens mål lät klaganden få del av handlingar för vilka sekretess gällde enligt 7 kap. 14 § andra stycket sekretesslagen (1980:100). Det framgår inte närmare varför det kom att ske utan Lars Stridbeck har förklarat det som ett rent misstag. Det är naturligtvis av grundläggande betydelse att innehållet i sekretesskyddade handlingar inte röjs för någon som inte har rätt att ta del av dem. Den aktuella sekretessregeln är införd till skydd för enskilds personliga förhållanden. Med den risk för skada som funnits framstår Lars Stridbecks handlande som oaktsamt. Han har således av oaktsamhet åsidosatt sina skyldigheter i anställningen. Med hänsyn till vikten av att sekretessbestämmelser upprätthålls i den offentliga förvaltningen och särskilt i den dömande verksamheten kan felet inte bedömas som ringa. Lars Stridbeck skall därför meddelas disciplinpåföljd för tjänsteförseelse. Någon mer ingripande åtgärd än varning är inte motiverad.

Beslutet vann laga kraft.

Kritik mot en kammarrätt för långsam handläggning av ett mål rörande disciplinansvar i vilket preskription inträdde under handläggningen m.m.

(Dnr 530-2002)

Bakgrund

I en anmälan till Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd (HSAN) yrkade H.B. att disciplinpåföljd skulle åläggas bl.a. legitimerade läkarna G.Y. och H-E.L. Anmälan avsåg behandling som hade utförts under åren 1994–1996. Ansvarsnämnden beslutade den 3 september 1998 att i en viss del avvisa anmälan och att i övrigt lämna den utan åtgärd. H.B. överklagade beslutet till Kammarrätten i Stockholm. Målet avgjordes genom dom den 22 maj 2000. I domen uttalade kammarrätten att preskriptionsbestämmelserna i lagen (1994:954) om disciplinpåföljd m.m. på hälso- och sjukvårdens område skulle tillämpas i målet. Enligt 6 § denna lag får disciplinpåföljd inte åläggas senare än fem år efter förseelsen. Eftersom G.Y:s behandling av H.B. senast ägde rum den 10 februari 1995 kunde disciplinpåföljd inte tilldelas G.Y. Kammar-

rätten avvisade därför H.B:s talan i denna del. Hennes överklagande i övrigt avslogs.

Anmälan

H.B. framförde i en anmälan till JO klagomål i olika avseenden mot Kammarrätten i Stockholm med anledning av handläggningen av det ovannämnda målet om disciplinansvar (mål nr 7240-1998). Hon var bl.a. kritisk mot handläggningstiden i målet och ansåg att kammarrätten hade ”förhalat och på så sätt preskriberat ärendet”.

Utredning

Akten i målet lånades in.

Anmälan remitterades därefter till kammarrätten för utredning och yttrande avseende vad H.B. anfört om att domstolen ”förhalat och på så sätt preskriberat ärendet”. I remissen angavs att kammarrätten även skulle yttra sig över det förhållandet att domstolen i domen den 22 maj 2000 prövat anmälan om disciplinpåföljd för H-E.L. i dess helhet i sak, trots att den av H.B. anmälda behandlingen även innefattat åtgärder som utfördes före den 22 maj 1995.

I yttrande anförde f.d. kammarrättslagmannen Björn Rydholm och f.d. kammarrättsrådet Lars Pernold bl.a. följande.

Av akten och dagboksbladet i målet framgår bl.a. följande.
98-09-25 Överklagande (”blankt”) och begäran om anstånd att utveckla talan inkommer.
98-09-30 Anstånd beviljas.
98-11-17 Klagandens ombud, advokat M.F., meddelar att han inte längre företräder klaganden.
98-12-01 Nytt juridiskt ombud, U.E., utvecklar i skrivelse, daterad 98-11-24, talan samt begär att muntlig förhandling skall hållas i målet. – Föreläggande för motparterna, G.Y. och H-E.L., att svara på överklagandet.
98-12-10 Svar från G.Y. vari hon vidhåller sitt tidigare ställningstagande.
99–01-04 Svar från H-E.L. vari han vidhåller sitt tidigare ställningstagande.
99-01-07 Svaren från motparterna skickas till klagandens ombud f.k.
99-09-28 Skrivelse från klagandeombudet med åberopande av ytterligare skriftlig bevisning som ges in samt begäran att kammarrätten snarast fattar beslut om muntlig förhandling. – Motparterna bereds tillfälle att yttra sig över inkomna handlingar.
99-10-28 Yttranden från motparterna – innehåller inget nytt i sak – skickas till klagandens ombud f.k.
00-01-18 Målet föredras för beslut i frågan om muntlig förhandling.
00-01-21 Beslutet om muntlig förhandling meddelas. Klagandeparten bereds tillfälle att inom två veckor från delgivningen av beslutet slutföra sin talan.
00-01-24 Beslutet skickas till klagandens ombud.
00-02-18 Begäran från klagandens ombud om anstånd med att slutföra talan till 00-03-10. – Anståndet beviljas (av domstolssekreterare M.H.).
00-03-10 Skrivelse från klagandens ombud, vari hon dels slutför talan, dels åberopar ytterligare skriftlig bevisning som bifogas, dels ock yrkar att kammarrätten skall inhämta sakkunnigutlåtande. – Motparterna bereds tillfälle att yttra sig över de inkomna handlingarna.
00-04-20, 00-04-25 Yttranden från H-E.L. – inget nytt i sak.

00-05-02 Yttrande från G.Y. – inget nytt i sak. – Yttrandena från motparterna skickas till klagandens ombud f.k.
00-05-17 Målet föredras och dom beslutas.
00-05-22 Dom meddelas.

Kommentar

Bestämmelser om utredning, kommunicering och muntlig förhandling m.m. finns i 8–19 §§ förvaltningsprocesslagen (1971:291). Innan ett mål avgörs eller fråga om muntlig förhandling kan prövas skall i princip all skriftlig utredning och kommunicering vara avslutad.

Ett mål skall avgöras så snart det kan ske och i den turordning i vilken målet har kommit in. Ett mål eller en fråga som har kommit upp i ett mål skall handläggas med förtur, om målet eller frågan av någon särskild anledning bör avgöras skyndsamt. I arbetsordning bestäms vilka mål som är förtursmål, jfr 20 § kammarrättsinstruktionen (1996:380).

I arbetsordningen för Kammarrätten i Stockholm har bestämts vilka mål som är förtursmål (16 § och bilaga 4). Det innebär bl.a. att dessa mål kryssmarkeras i datorn och i rutan för förtur på dagboksblad, rotelkort och aktetikett. Det är självfallet inte möjligt att uppställa några absoluta regler om förtur utan rotelinnehavaren måste, enligt kommentaren i bilaga 4, i varje mål göra en bedömning med hänsyn till de särskilda omständigheterna i målet och med beaktande av hur pass angeläget det kan vara att målet tas fram före andra mål på roteln. Som exempel på mål, som inte föreskrivits förtursmarkerade men som ändå har förturskaraktär, kan enligt kommentaren nämnas bl.a. mål vari preskriptionsinträde närmar sig. – Någon särskild rutin enligt vilken anteckning skulle göras om tiden för preskription tillämpades inte i domstolen.

Det aktuella målet hörde inte till någon målgrupp som i nämnda bilaga 4 anges som förtursmål. Målet var, när det kom in, inte heller av förturskaraktär. Först under hösten 1999 borde frågan om förtur ha kunnat aktualiseras. Frågan om när prövning av begäran om muntlig förhandling och målets slutliga avgörande skulle kunna tas upp var beroende också av arbetsläget på roteln och avdelningen. Sedan länge var arbetsläget besvärligt och var så även under 1999 och 2000. Det fanns många mål som kommit in före klagandens mål, både på rotel 26 och på övriga fyra rotlar på avdelningen. Fortlöpande kom det in förtursmarkerade mål som ytterligare försköt turordningen liksom andra mål eller frågor som måste behandlas med förtur. Cirka 20 % av inkommande mål beräknades i kammarrätten vara förtursmarkerade. Arbetsläget illustreras bl.a. av följande. 98-11-05 (dvs. strax efter första skriftväxlingen i det aktuella målet avslutats) fanns på rotel 26 inte mindre än 93 oavgjorda mål inkomna före 1998 och 157 sådana mål inkomna under 1998 eller totalt 250, varav mer än 200 kommit in före klagandens mål. Totalt fanns på avdelningen 1 286 mål, varav 493 inkomna före 1998. (Det fanns 55 HSAN-mål, 9 inkomna före 1998.) I kammarrätten gällde vidare som målsättning att kraftigt minska balansen av äldre mål. 99-07-08 (omedelbart före semestrarna) hade rotel 26 251 mål, varav 42 inkomna före 1998 och 39 inkomna under första halvåret 1998. Avdelningens balans var då 1 317 mål, varav 279 inkomna före 1998 och 205 inkomna under första halvåret 1998. Vid utgången av 1999 hade balansen ökat till 1 413 mål på avdelningen. Av målen var 232 mål inkomna före 1998 och 150 under första halvåret 1998. Rotel 26 hade 255 oavgjorda mål, varav 37 inkomna före andra halvåret 1998. Det aktuella målet hörde till de mål som vid årsskiftet 1999/2000 enligt omlottningsreglerna inför omorganisationen av kammarrättens avdelningar per 00-02-01 skulle överföras till den nya s.k. Storavdelningen. Överföringen avbröts på grund av att målet hade förturskaraktär. I stället togs målet upp till föredragning på avdelning 4. Som en ytterligare omständighet antecknas att under andra halvåret 1999 och fram till omorganisationen av avdelningarna i kammarrätten

00-02-01 var en av avdelningens ordinarie ledamöter helt sjukskriven och ersattes först senare och endast delvis av icke ordinarie domare. 00-02-01 skulle avdelningens vice ordförande vara tjänstledig på heltid vilket medförde att under december 1999 och januari 2000 forcerades arbetet på avdelningen med att bli klart med de mål i vilka vice ordföranden hade deltagit och skulle deltaga (bl.a. det s.k. Ransnesmålet). Avdelningen hade under februari således endast fyra ordinarie domare. En av dem tjänstgjorde dessutom endast på deltid, 25 %. När denna ledamot sjukskrevs på heltid hade avdelningen fr.o.m. mars och resten av året bara tre ordinarie ledamöter. En av dessa tre, nämligen innehavaren av rotel 26 fick vikariera som vice ordförande med den ökade arbetsbelastning detta medförde. Vid omlottningar i samband med omorganisationen fick rotel 26 ta över vissa äldre specialmål från den förutvarande viceordföranderoteln m.fl. Rotel 26 omfattade då 311 mål.

På grund av den besvärliga arbetssituationen fanns över huvud taget inte någon möjlighet att ta fram det aktuella målet till föredragning före semestrarna i juli och augusti 1999. I början av hösten 1999 kom klagandeombudet emellertid in med ytterligare skriftlig bevisning, som föranledde ny kommunicering med motparterna. Denna var avslutad i slutet av oktober 1999. Avsikten var därefter att så snart som möjligt ta fram målet till föredragning rörande frågan om muntlig förhandling. På grund av det trängda arbets- och personalläget kom detta till stånd först i januari 2000. Något intresse att ”förhala” handläggningen hade kammarrätten självfallet inte. I stället försökte kammarrätten forcera målets behandling. Detta försvårades av klagandeombudets anståndsbegäran och åtgärden att inte endast slutföra talan utan att också ge in ytterligare skriftlig bevisning och yrka inhämtande av sakkunnigutlåtande, något som föranledde ytterligare kommunicering. När anstånd beviljades och när anståndstiden gick ut hade inte någon del av anmälan såvitt rörde H-E.L. preskriberats. - - -

Omfattningen av prövningen av anmälan mot H-E.L.

Anmälan hos HSAN mot H-E.L. omfattade tre behandlingstillfällen, nämligen 95-05-09, 95-05-19 och 95-06-22. När målet föredrogs för slutligt avgörande i kammarrätten hade preskription redan inträtt i fråga om det första behandlingstillfället och när domen meddelades även beträffande det andra behandlingstillfället. Kammarrätten borde därför ha avvisat talan rörande dessa båda händelser.

En förklaring till detta förbiseende är att vid utvecklingen av talan (ab.5) klagomålen inriktades enbart mot behandlingen 95-06-22 och att, även om i slutförandet av talan de båda tidigare behandlingstillfällena berördes, ombudet uppehöll sig i huvudsak vid det sista behandlingstillfället.

Kammarrättspresidenten Per Anclow anförde att han beklagade det inträffade och hänvisade i övrigt till vad som anförts i det ovannämnda yttrandet.

H.B. kommenterade remissvaret och framförde bl.a. att hon ifrågasatte kammarrättens åtgärd att låta skriftväxling pågå i den preskriberade delen av målet.

I beslut den 18 februari 2003 anförde *JO Berggren* följande.

Klagomålen och vad som i övrigt har kommit fram i ärendet föranleder följande uttalanden av mig.

Enligt 6 § andra stycket lagen (1994:954) om disciplinpåföljd m.m. på hälso- och sjukvårdens område, vilken bestämmelse var tillämplig vid prövningen hos kammarrätten, får disciplinpåföljd inte åläggas senare än fem år efter förseelsen. Det aktuella målet kom in till kammarrätten den 25 septem-

ber 1998 och avgjordes genom dom den 22 maj 2000. I domen konstaterade kammarrätten att preskription beträffande den behandling som G.Y. utfört hade inträtt den 10 februari 2000. Såsom kammarrätten anfört i remissyttrandet var när domen meddelades även den behandling som H-E.L. utfört till viss del preskriberad; såvitt avsåg behandlingstillfällena den 9 och den 19 maj 1995. Kammarrätten skulle således, som konstaterats i remissyttrandet, inte ha prövat H.B:s talan i denna del.

Kammarrätten har upplyst att målet inte tillhörde någon målgrupp som enligt kammarrättens arbetsordning var förtursmål. Mål vari preskriptionsinträde närmar sig hade dock förturskaraktär enligt kommentaren till arbetsordningen. Enligt kammarrätten tillämpades i domstolen inte någon särskild rutin enligt vilken anteckning skulle göras om tiden för preskription. I remissyttrandet har vidare lämnats en beskrivning av de handläggningsåtgärder som vidtogs i målet och en redogörelse för den vid den aktuella tiden rådande arbetssituationen på den rotel och avdelning där målet handlades.

Inledningsvis vill jag påtala att det är förvånande att kammarrätten inte i mål av detta slag tillämpade en särskild rutin med att göra anteckningar om tiden för preskription.

Det är givetvis angeläget att mål vari preskription riskerar att inträda handläggs skyndsamt, vilket kammarrättens arbetsordning i viss mån ger uttryck för. I detta fall kan konstateras att det inte vidtogs några handläggningsåtgärder i målet under tiden den 7 januari–28 september 1999, dvs. under mer än åtta månader. Målet var då inte klart för avgörande, eftersom det fanns ett yrkande från H.B. om att muntlig förhandling skulle hållas. Även under den senare delen av handläggningen förekom ett längre avbrott; inga åtgärder vidtogs i målet under tiden den 28 oktober 1999–18 januari 2000, dvs. under mer än två och en halv månad. När kammarrätten den 18 januari 2000 tog upp yrkandet om muntlig förhandling till prövning, och i samband därmed beredde H.B. tillfälle att skriftligen slutföra sin talan, var preskription nära förestående beträffande anmälan i sin helhet mot G.Y.

Enligt min mening borde kammarrätten ha gett målet en högre prioritet redan från början och handlagt det snabbare. Vad kammarrätten anfört om arbetssituationen föranleder inte någon annan bedömning.

Sammanfattningsvis har jag således kunnat konstatera allvarliga brister i kammarrättens handläggning av målet. Jag låter det dock stanna vid detta och avslutar ärendet.

Central statsförvaltning, arbetsmarknadsmyndigheter m.m.

Fråga om Allmänna reklamationsnämnden vid en omprövning enligt nämndens instruktion har möjlighet att ändra ett tidigare avgörande till nackdel för den som begärt omprövning; även fråga om nämndens skyldighet att låta översätta ingivna handlingar till svenska

(Dnr 1288-2001)

Anmälan

I en skrivelse anmälde K.A. Allmänna reklamationsnämnden (ARN) och klagade på nämndens handläggning av ett ärende rörande köp av fotoutrustning. Han var missnöjd med bl.a. att ARN inte accepterat att han skrev på norska, att denna fråga inte behandlats av nämnden i plenum, att ARN:s service varit dålig samt att ARN i sitt beslut inte hänvisat till vilket lagrum nämnden grundat sitt beslut på. I anmälan jämte därtill fogade handlingar redogjordes närmare för vad som förekommit.

Utredning

Nämndens akter i ärende nr 1999-7060 och ärende nr 2000-3808 lånades in och granskades.

I en promemoria som upprättades hos JO anfördes följande.

K.A. vände sig till Allmänna reklamationsnämnden (ARN) i en tvist rörande köp av kamerautrustning och yrkade i första hand hävning av köpet, skadestånd samt ränta på köpeskillingen. I andra hand yrkades prisavdrag och skadestånd. I anmälan, som var skriven på norska, yrkades också att ARN skulle bekosta en översättning av anmälan till svenska. ARN upplyste anmälaren om att förvaltningsspråket i Sverige är svenska, att ARN saknar resurser att översätta skrivelser på främmande språk samt att anmälan kommer att handläggas i befintligt skick. Anmälan översändes till motparten, som bestred K.A:s yrkanden.

Den 8 maj 2000 beslutade ARN bl.a. att rekommendera motparten att leverera fyra nya filter i enlighet med K.A:s ursprungliga beställning.

K.A. begärde, i en skrivelse på norska, omprövning av ARN:s beslut. Skrivelsen översändes för yttrande till motparten, som inte hade något att tillägga i ärendet. Den 16 november 2000 beslutade ARN att undanröja det tidigare beslutet och ta upp tvisten till fortsatt handläggning, då det förelåg förutsättningar för bifall till K.A:s begäran om omprövning.

Den 30 november 2000 inkom en skrivelse från motparten där han uppgav att han, för att kunna bemöta ärendet, måste få det översatt till svenska. ARN förelade K.A. att – vid äventyr av att ärendet annars skulle komma att avvisas – inkomma med en svensk översättning av handlingarna i ärendet. K.A. följde inte föreläggandet, och den 12 mars 2001 beslutade nämnden att avvisa ärendet.

– – –

Från Allmänna reklamationsnämnden bör inhämtas yttrande över ärendets handläggning. Yttrandet bör särskilt avse det förhållandet att K.A:s ärende

efter begäran av honom om omprövning har avvisats trots att anmälan tidigare delvis har bifallits.

Anmälan remitterades därefter till Allmänna reklamationsnämnden för yttrande. I sitt remissvar anförde nämnden följande.

Översättning

Allmänt

De föreskrifter om tolkhjälp som finns i förvaltningslagen (1986:223) och som bland annat har sin grund i den nordiska språkkonventionen (SÖ1982:93) innebär inte ett absolut krav för myndigheten att tillhandahålla sådan hjälp. I den nordiska språkkonventionen sägs att i mål och ärenden skall myndigheter såvitt möjligt sörja för att medborgare i fördragsslutande stat får behövlig tolk- och översättningshjälp. Regeln i förvaltningslagen är utformad som en s.k. bör-regel. I förarbetena till förvaltningslagen (1985/86:80 s. 27) sägs att kostnaden för samhällets tolkservice skall stå i rimlig proportion till den betydelse ärendet har för den enskilde.

Nämndens beslut är rekommendationer till parterna om hur en tvist bör lösas. Nämnden har enligt sin instruktion (SFS 1988:1538) en förhållandevis långtgående möjlighet att avvisa ärenden som av olika skäl inte lämpar sig för nämndens summariska och skriftliga förfarande. Det står också alltid parterna fritt att gå till domstol även om nämnden tagit ställning i en tvist. Det kan därför ifrågasättas om ett ärende vid nämnden har sådan betydelse för den enskilde att dennes behov väger tyngre än de kostnader nämnden skulle få för tolkhjälp.

Nämndens praxis

Nämnden tillämpar som huvudregel att handlingar som ges in till nämnden skall vara avfattade på svenska språket. Med hänsyn till nämndens otillräckliga resurser kan nämnden inte på egen bekostnad ombesörja översättningar av ingivna handlingar.

Nämnden gör dock i vissa fall undantag från huvudregeln att ingivna handlingar skall vara avfattade på svenska. Det gäller sådana fall där anmälan görs på ett sådant språk som motparten kan förväntas förstå och som nämnden kan förstå. Det gäller i allmänhet för de nordiska språken danska och norska.

Om motparten invänder att han inte förstår vad anmälaren anfört ger nämnden regelmässigt anmälaren en möjlighet att översätta sin anmälan och andra åberopade handlingar till svenska. Om någon översättning inte sker anser sig nämnden inte kunna handlägga ärendet och avvisar det.

Handläggningen av ärende 2000-3803

När det gäller handläggningen av ärendet 2000-3803 kan konstateras att K.A:s motpart inledningsvis inte riktade någon invändning mot att dennes begäran om omprövning av det tidigare avgörandet i ärende 1999-7060 hade formulerats på norska. Någon sådan invändning gjordes inte heller i det sistnämnda ärendet.

Invändningen gjordes först sedan nämnden medgivit omprövning och avsåg att företa en ny prövning av tvisten i sak. Motparten anförde därvid följande: ”När jag vid närmare eftertanke och när jag mer ingående tittar på K.A:s begäran om omprövning förstår jag att, om jag rätt skall kunna bemöta ärendet måste få det översatt till svenska.”

Nämnden har inte ansett sig ha anledning att ifrågasätta uppgiften att motparten först i detta sena skede kommit till insikt om sitt behov av att få anmälarens skrivelser översatta till svenska för att rätt kunna argumentera för sin sak. Nämnden har inte några möjligheter att kontrollera om en språkinvänd-

ning grundar sig i ett reellt behov eller inte. Nämnden kan genom sin egen personal hjälpa motparten, om det inte är fråga om ett mer omfattande material.

I det skede som handläggningen befann sig i då språkinvändningen framfördes skulle tvisten i sin helhet prövas på nytt. I tvisteärendet hade K.A. givit in en anmälan på 16 sidor avfattad på norska, innehållande en utförlig redogörelse för saken liksom en utförlig argumentation i saken. Det kan inte begäras av en motpart att denne för att säkerställa sin egen möjlighet att ta till vara sin rätt skall behöva anlita översättningshjälp. Den omständigheten att han inte tidigare har gjort någon språkinvändning kan enligt nämndens mening inte föranleda att han skulle vara betagen sin rätt att senare göra en sådan invändning, där det inte är uppenbart att det är fråga om en okynnesinvändning. Nämnden har inte funnit att detta skulle vara fallet beträffande den nu aktuella invändningen.

– – –

K.A. kommenterade remissvaret och vidhöll sin kritik.

I en tjänsteanteckning efter telefonsamtal med nämndens ordförande antecknades följande.

När det gäller frågan om nämnden vid omprövning har möjlighet att ändra ett beslut till nackdel för den som begärt omprövningen kan anföras följande. Det finns inget i Allmänna reklamationsnämndens instruktion som hindrar nämnden från att göra detta. Däremot talar allmänna rättegångsprinciper, t.ex. förbudet mot s.k. reformatio in pejus, emot ett sådant förfarande. Nämnden borde därför inte ha omprövat sitt beslut i K.A:s ärende på sätt som skedde. För att undvika liknande situationer tillämpas numera en ordning som innebär att nämnden, om den finner att det finns förutsättningar för att ompröva ett beslut, utreder tvisten i sin helhet för att meddela beslut om omprövning först i samband med att tvisten avgörs i sak.

I beslut den 16 januari 2003 anförde *JO Berggren* följande.

Bedömning

JO:s granskning avser i första hand en kontroll av att myndigheterna i sin verksamhet följer lagar och andra författningar. Granskningen är av rättslig art och avser främst tillämpningen av gällande förfaranderegler. Däremot brukar JO inte pröva myndigheternas ställningstagande i de sakfrågor som det ankommer på dem att avgöra. Detta gäller i särskilt hög grad Allmänna reklamationsnämndens avgöranden, som endast innehåller rekommendationer till lösningar av tvisten och således inte medför några rättsverkningar för vare sig den ”vinnande” eller ”tappande” parten. Avsaknaden av rättsverkningar innebär bl.a. att nämndens handläggning och prövning inte anses innebära myndighetsutövning. Om parterna inte accepterar nämndens rekommendation kan tvisten lösas genom att talan väcks i allmän domstol.

De regler som styr Allmänna reklamationsnämndens verksamhet finns främst i förordningen (1988:1583) med instruktion för Allmänna reklamationsnämnden samt i förvaltningslagen (1986:223). I den senare är det, i enlighet med vad som nyss har sagts, endast de bestämmelser som inte är begränsade till att gälla för ärenden som rör myndighetsutövning som är tillämpliga på nämndens verksamhet. De närmare formerna för nämndens verksamhet som de har kommit att utbildas i praxis grundar sig dock till stora delar på

rättegångsbalkens bestämmelser om handläggning av tvistemål. De kanske främsta anledningarna till att det inte befunnits nödvändigt att närmare reglera verksamheten är att nämndens beslut inte är verkställbara utan endast rekommendationer samt att nämnden i viss omfattning kan ompröva sina beslut (SOU 1978:40 s. 170 f.).

Det är främst två frågor som K.A:s anmälan till JO aktualiserar; *dels* nämndens skyldigheter när det gäller att ombesörja översättning av ingivna handlingar, *dels* det förhållandet att K.A:s ärende efter begäran av honom om omprövning har avvisats trots att anmälan tidigare delvis bifallits.

Svensk lagstiftning bygger på den underförstådda förutsättningen att svenska språket skall användas av myndigheterna. Handlingar på norska eller danska språket bör dock i regel godtas av myndigheterna. När det gäller en myndighets skyldighet att låta översätta handlingar föreskrivs i 8 § förvaltningslagen att en myndighet vid behov bör anlita tolk när den har att göra med någon som inte behärskar svenska. Det är myndigheten själv som i det enskilda fallet gör en bedömning av huruvida det finns något behov av tolkning. Hänsyn skall därvid tas till ärendets beskaffenhet, omfattningen och karaktären av det material som översättningen avser och kostnaden för översättningen sedd i förhållande till ärendets vikt för den som lämnat in materialet (Hellners m.fl., Nya förvaltningslagen, femte uppl., 1999, s. 87).

Allmänna reklamationsnämnden har i sitt remissvar närmare redogjort för sina rutiner vad avser handlingar som är avfattade på andra språk än svenska. Jag har i denna del inte något att erinra mot att nämnden som huvudregel inte anser sig ha möjlighet att ombesörja översättningar av ingivna handlingar. Det kan däremot ifrågasättas om det inte i vissa situationer – t.ex. som i den nu aktuella där motparten gjorde en språkinvändning först efter det att nämnden beslutat att ompröva ärendet – vore skäligt att bistå anmälaren med tolkhjälp. Då denna typ av situationer kan antas vara relativt ovanliga torde kostnaderna för en sådan ordning vara begränsade. Vid bedömningen av ärendets vikt för den enskilde går det dock inte att bortse från att nämndens avgöranden endast är rekommendationer till parterna om hur en tvist bör lösas. Med hänsyn främst härtill finner jag inte anledning att vidta några ytterligare åtgärder i denna del.

Frågan om omprövning regleras i 22 § nämndens instruktion. Där föreskrivs att nämndens avgöranden av en tvist på begäran av den som är part under vissa förutsättningar kan omprövas av nämnden. Det framgår inte huruvida nämnden vid en omprövning är bunden till vad som yrkats i parts begäran om omprövning. Möjligheten till omprövning enligt 22 § innebär ett avsteg från den förvaltningsrättsliga praxis som annars gäller för omprövning av beslut. Enligt denna praxis är nämligen beslut i sådana flerpartsmål som påminner om tvistemål i princip orubbliga. I den mån det saknas direkt tillämpliga bestämmelser rörande omprövningen ter det sig i sådana mål naturligt att söka vägledning i rättegångsbalkens rättskraftsregler (Ragnemalm, Förvaltningsprocessrättens grunder, sjunde uppl., 1992, s. 87).

Något institut som direkt motsvarar omprövningen enligt 22 § nämndens instruktion finns inte i rättegångsbalken. Den situation som i nu aktuellt hänseende kanske ligger närmast en sådan omprövning är, med hänsyn bl.a. till

tvisteföremålets art, fullföljd av talan mot en tingsrätts dom i ett dispositivt tvistemål. Vid en sådan fullföljd råder ett förbud mot s.k. reformatio in pejus, dvs. domstolen får inte på talan endast av en av parterna döma så att denne hamnar i en sämre situation än enligt den lägre rättens dom. Direkt överfört till Allmänna reklamationsnämndens omprövning enligt 22 § skulle det innebära att nämnden inte får försätta den som begär omprövningen i en sämre situation än den han var i enligt nämndens ursprungliga beslut. (Beträffande förhållanden i likartade hänseenden mellan nämndens och allmänna domstolars avgörande, se Heuman, Reklamationsnämnder och försäkringsnämnder, 1980, s. 731 f., där bl.a. gemensamma drag mellan omprövningsinstitutet och de särskilda rättsmedlen resning eller besvär över domvilla berörs.)

Det finns dock flera omständigheter som talar för att reglerna om reformatio in pejus inte är tillämpliga vid nämndens omprövning. En är att nämndens beslut inte är verkställbara. Även om nämnden t.ex. rekommenderar en näringsidkare att utge viss ersättning till anmälaren har anmälaren ingen möjlighet att mot näringsidkarens vilja utfå denna ersättning. Skulle nämnden efter det att anmälaren begärt och beviljats omprövning rekommendera att ingen ersättning skall utgå har anmälaren ur rättslig synpunkt inte försatts i en sämre situation. Å andra sidan har det visat sig att näringsidkare i stor utsträckning följer nämndens rekommendationer. En omprövning som leder till en för anmälaren mindre fördelaktig rekommendation kan därför ofta innebära att han går miste om en ersättning han annars skulle ha fått.

En annan omständighet är att möjligheten till omprövning i förarbetena anges som en av förklaringarna till att det inte befunnits nödvändigt att närmare reglera verksamheten (SOU 1978:40 s. 170). Detta talar enligt min mening för att ett ärende vid nämnden bör kunna omprövas i sin helhet, dvs. utan begränsningar med hänsyn till exempelvis regler om förbud mot reformatio in pejus. Om omprövningen begränsas till vad den som begär omprövning yrkat, dvs. om den ram som nämnden har att hålla sig inom minskar, skulle behoven av att reglera verksamheten sannolikt öka. Detta torde inte stå i överensstämmelse med syftet med Allmänna reklamationsnämnden, som till stor del är att tillhandahålla konsumenter ett snabbt, billigt och enkelt förfarande där handläggningen i så stor utsträckning som möjligt skall kunna anpassas till förhållandena i det enskilda fallet (SOU 1978:40 s. 121 f.).

En tredje omständighet är att en part oavsett utgången i nämnden kan vända sig till allmän domstol för att få tvisten prövad i dess helhet. I samband härmed kan nämnas att en följd av att nämndens avgöranden saknar rättskraft är att den omständigheten att nämnden tidigare har avgjort en tvist inte utgör något hinder mot ta upp en ny anmälan rörande samma sak. I samband med min inspektion av Allmänna reklamationsnämnden i oktober 2002 (dnr 3436-2002) uppgav dock företrädare för nämnden att man inte tar upp anmälningar som rör en fråga som tidigare prövats av nämnden. Även om detta saknar direkt stöd i lag eller annan författning anser nämnden att dess behörighet enligt 15 § nämndens instruktion att avvisa ärenden som inte lämpar sig för prövning utgör grund för en sådan handläggning.

De omständigheter som anförts ovan talar enligt min mening, i avsaknad av närmare bestämmelser, för att nämnden vid en omprövning enligt 22 §

nämndens instruktion har vissa möjligheter att ändra ett tidigare avgörande till nackdel för den som begärt omprövning. Jag finner därför inte anledning att rikta någon kritik mot nämnden för att den, efter det att K.A. begärt omprövning, har avvisat hans ärende trots att anmälan tidigare delvis bifallits. Det hade emellertid måhända varit mera förenligt med allmänna rättegångsprinciper om nämnden avvisat endast begäran om omprövning och lämnat det tidigare avgörandet orört. Denna uppfattning synes inte strida mot den som nämnden genom ordföranden numera gett uttryck för i JO-ärendet. De rutiner som nämnden redogjort för ovan, att avvakta med att meddela beslut om omprövning till tvisten prövas i sak, torde också påtagligt minska riskerna för att situationer liknande den i K.A:s ärende skall uppkomma.

Vad som i övrigt har framkommit i ärendet motiverar inte någon ytterligare åtgärd eller något uttalande från min sida.

Ärendet avslutas.

Dröjsmål med att vidarebefordra ett överklagande till prövningsinstansen

(Dnr 2567-2001)

I ett beslut den 23 april 2003 anförde *JO Berggren* följande.

Anmälan

I en anmälan, som kom in till JO den 9 juli 2001, framförde E.Z. klagomål mot Vägverket. Av handlingar som med anledning av anmälan hämtades in från verket framgick bl.a. följande. E.Z. sökte i september 2000 en befattning som trafikinspektörsaspirant.Vägverket meddelade beslut i ärendet den 13 november samma år. I en skrivelse, som kom in till verket den 28 november 2000, överklagade E.Z. beslutet. Hans överklagande och övriga handlingar i ärendet sändes den 2 juli 2001 till den instans, regeringen, som skulle pröva överklagandet.

Utredning

Sedan ärendet remitterats uttalade generaldirektören för Vägverket, Ingemar Skogö, följande.

Verket är medvetet om att dröjsmålet kraftigt strider mot kravet på skyndsam handläggning i 7 § förvaltningslagen och beklagar det inträffade. Någon giltig ursäkt föreligger inte. Den enda förklaring som kan lämnas är att personalfrågorna på den ansvariga enheten var föremål för en organisatorisk översyn vilken sammanföll med omfattande rekryteringar av trafikinspektörsaspiranter och andra frågor knutna till bristen på förarprövare. De administrativa resurserna har därför varit hårt ansträngda under en längre tid.

Jag beslutade den 10 oktober 2001 att inleda förundersökning, eftersom jag fann anledning att anta att tjänstefel enligt 20 kap. 1 § brottsbalken hade begåtts.

Under utredningen hölls förhör med sex tjänstemän vid Vägverket.

Vid förhören framkom sammanfattningsvis följande. E.Z:s överklagande kom in till Vägverket den 28 november 2000. Den 1 december 2000 påbörjade verket en stor omorganisation vilken berörde bl.a. handläggningen av överklaganden. Ansvaret för överklaganden kom att övergå från personalenheten till enheten sektor- och myndighetsuppgifter. Det aktuella överklagandeärendet överlämnades formellt till den sistnämnda enheten i början av december 2000 för handläggning, bestående främst av avfattandet av ett yttrande till regeringen. På grund av hög arbetsbelastning inom enheten blev ärendet under lång tid liggande utan åtgärd.

Jag beslutade den 21 februari 2003 att lägga ned förundersökningen med hänsyn till att det inte var möjligt att på grundval av den företagna utredningen hävda att någon befattningshavare som står under JO:s tillsyn gjort sig skyldig till tjänstefel vid sin hantering av ärendet.

Bedömning

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 sådant skall äga rum – måste ske utan dröjsmål. Den allmänna regeln i 7 § förvaltningslagen (1986:223) 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.

Som framgått kom skrivelsen från E.Z. med överklagande av beslutet den 13 november 2000 in till Vägverket den 28 november. Inte förrän den 2 juli 2001 översändes överklagandet jämte handlingarna i ärendet till regeringen. Handläggningen har således inte skett i överensstämmelse med det krav på skyndsamhet som föreskrivs i 7 § förvaltningslagen. Den främsta orsaken till tidsutdräkten synes vara att Vägverket ansåg sig böra avge ett yttrande till regeringen i samband med att ärendet översändes dit.

I ett tidigare ärende hos JO (dnr 1722-1994) med anledning av en anmälan mot Vägverket angående handläggning av överklaganden av beslut om arbetsplaner uttalade justitieombudsmannen Stina Wahlström i ett beslut den 5 oktober 1995 bl.a. följande:

> Det är en uppgift för den högre instansen att besluta om vilka handläggningsåtgärder, t.ex. inhämtande av yttranden, som erfordras innan ärendet kan avgöras. Sådana åtgärder utgör inte en uppgift för beslutsmyndigheten. Detta får anses följa bl.a. av det förhållandet att omprövningsskyldigheten normalt inte anses gälla när det krävs ytterligare utredning. Det står emellertid beslutsmyndigheten fritt att i samband med att överklagandet överlämnas bifoga ett eget yttrande. Arbetet därmed får emellertid inte nämnvärt fördröja överlämnandet till överinstansen, som ju intill dess ärendet inkommit dit saknar möjlighet att disponera över handläggningen. Om beslutsmyndigheten med hänsyn till mera brådskande arbetsuppgifter bedömer att den inte hinner författa yttrandet med sådan skyndsamhet som är förutsatt, får myndigheten enligt min mening anses ha möjlighet att, när överklagandet och övriga handlingar överlämnas, meddela överinstansen sin avsikt att inkomma med ett eget yttrande. Det får därefter anses vara en uppgift för den högre instansen att –

om den bedömer det nödvändigt – fastställa en tidpunkt då beslutsmyndighetens yttrande skall ha kommit in dit.

Jag har ingen avvikande mening i frågan och jag är kritisk till att Vägverket vid handläggningen av överklaganden uppenbarligen inte beaktat vad som anfördes i det tidigare beslutet. Även med beaktande av att arbetssituationen under den aktuella perioden varit mycket ansträngd är det givetvis helt oacceptabelt att det dröjde drygt sju månader innan överklagandeskrivelsen och övriga handlingar i ärendet sändes över till överinstansen.

Med hänsyn till vad som kommit fram om förhållandena på den ansvariga enheten anser jag mig emellertid inte kunna kritisera någon enskild tjänsteman för den långa handläggningstiden.

Ärendet avslutas.

Utlänningsärenden

Initiativärende mot Migrationsverket och Regeringskansliet, Utrikesdepartementet, med anledning av ärendehanteringen vid utlandsmyndigheterna

(Dnr 2169-2001)

Initiativet

Vid Riksdagens ombudsmannaexpedition upprättades den 7 juni 2001 en promemoria med följande lydelse.

Ärendehantering vid utlandsmyndigheter

Med anledning av ett beslut den 15 februari 2000 av stf JO Leif Ekberg (dnr 3145-1999) rörande handläggningen av ansökningar om asyl/uppehållstillstånd vid Sveriges ambassad i Bonn/Berlin tillställde Regeringskansliet, Utrikesdepartementet, den 9 mars 2000 samtliga ambassader och karriärkonsulat samt handelskontoret i Taipei följande cirkulär.

– – –

> Av JO:s bedömning framgår, att en utlandsmyndighet alltid är skyldig ta emot en klar begäran om asyl/uppehållstillstånd för prövning av Statens Invandrarverk. Detta gäller vare sig om begäran sker genom personligt besök hos myndigheten eller skriftligen. Någon förhandsbedömning eller skälighetsprövning av sådana ansökningar hos myndigheterna får inte förekomma.
>
> Samtidigt underrättas utlandsmyndigheterna om att texten i RättsH III 6.2.5 är ofullständig. Även om sökanden uppger sig önska ansöka om asyl, är myndigheten skyldig informera om möjligheten att ansöka om uppehållstillstånd via ambassaden. Där så är möjligt skall sökanden dock i första hand hänvisas till FN:s flyktingkommissarie (UNHCR).
>
> Detta cirkulär skall delges samtlig personal som emottar ansökningar om inresa och vistelse i Sverige.

Genom uppgifter i medier och vid muntliga kontakter med företrädare för Utrikesdepartementet har framkommit att särskilt Sveriges ambassad i Islamabad och Migrationsverket sedan sommaren år 2000 fått vidkännas en stark ökning av asylansökningar från afghaner. Enligt vad som uppgetts skulle JO:s beslut och Utrikesdepartementets cirkulär vara en bidragande orsak till det svåra balansläge som uppstått vid myndigheterna till följd av dessa ansökningar.

Mot bakgrund härav bör i ett nytt JO-ärende en övergripande utredning göras med sikte att allsidigt belysa handläggningen av ansökningar om asyl/uppehållstillstånd vid svenska utlandsmyndigheter. Regeringskansliet, Utrikesdepartementet, och Migrationsverket bör därvid anmodas att yttra sig i saken.

Utredning

Yttranden enligt promemorian begärdes från Utrikesdepartementet respektive Migrationsverket.

I remissvar den 13 september 2001 uttalade Utrikesdepartementet, rättschefen Lars Magnuson, följande (bilagor här utelämnade).

Yttrande enligt Promemoria 2001-06-07 Ärendehantering vid utlandsmyndigheter (4 bil.)

Justitieombudsmannen har i remiss den 8 juni 2001, dnr 2169-2001, anmodat departementet att yttra sig enligt PM 2001-06-07 i en övergripande utredning om handläggningen av ansökningar om asyl/uppehållstillstånd vid svenska utlandsmyndigheter. Sedan sommaren 2000 har antalet asylsökande afghaner vid Sveriges ambassad i Islamabad ökat starkt. Av PM:n framgår att en bidragande orsak uppges vara JO:s beslut 3145-1999 och departementets cirkulär 16 2000-03-09 i anledning av beslutet.

Departementet redovisade tidigare i sitt remissyttrande den 29 november 1999 i ovan nämnda ärende att två olika asylbegrepp, territoriell asyl och diplomatisk asyl, ofta används. Den form av asyl som Sverige har möjlighet att ge är territoriell asyl. Utlänningsnämndens praxisbeslut av den 22 december 1997, UN 310-97, bifogas, se bil. 1. En utlänning som kan åberopa anknytning till Sverige genom anhöriga som är bosatta här kan ha möjlighet att få uppehållstillstånd efter att ansökan lämnats in vid en utlandsmyndighet och en intervju med sökanden företagits. Efter JO:s ovan nämnda beslut påpekades för utlandsmyndigheterna att sökande även alltid har rätt att få en klar begäran om asyl prövad. Detta antas ha bidragit till det aktuella tillståndet vid ambassaden i Islamabad.

Ambassaden har beretts tillfälle att yttra sig, yttrandet bifogas, se bil. 2. Härav framgår hur den rådande situationen ser ut samt bakgrunden härtill. Ambassaden gör stora ansträngningar för att hantera dessa ärenden på ett korrekt, effektivt och rättssäkert sätt. Som ambassaden framhåller i sitt yttrande är det orimligt att, ofta fattiga, människor med falska förhoppningar bekostar ansökningar.

Utrikesdepartementets inspektörer gör regelbundna besök på utlandsmyndigheterna. Den 11–16 juni 2001 besökte inspektörerna tillsammans med en representant från Migrationsverket ambassaden i Islamabad. Deras rapport bifogas, se bil. 3. I rapporten konstateras att ambassaden är underbemannad för hanteringen av dessa ärenden samt att man trots omfattande arbetsinsatser tvingas eftersätta övrig verksamhet. Inspektörerna bedömer också att ambassadens handläggning inger stort hopp för de sökande trots att ingen hittills beviljats uppehållstillstånd på dessa grunder. Utrikesdepartementet har sänt en person som tillfällig förstärkning till ambassaden men saknar för tillfället ekonomisk möjlighet att permanent öka bemanningen.

Migrationsverkets representant har efter inspektionen sammanställt en separat rapport som bifogas, se bil. 4. Av denna framgår detaljerna i ambassadens handläggningsordning. Migrationsverket ger i sin rapport ett antal rekommendationer till ambassaden. Migrationsverket bedömer emellertid inte att dessa är tillräckliga för att ambassaden skall komma till rätta med problemen.

Sammanfattningsvis är den rådande situationen vid ambassaden i Islamabad mycket olycklig för samtliga inblandade parter:

De sökande lägger ned stora summor på ansökningar som har praktiskt taget obefintliga chanser att få bifall. Sedan den 15 juli i år skall utlandsmyndigheterna dessutom ta ut ansökningsavgifter i ärenden avseende uppehållstillstånd. Avgiften är 1 000 kr för personer som fyllt 18 år (se SFS 2001:535).

Ambassaden lägger ned ett mycket omfattande arbete med att hantera dessa ansökningar, vilket leder till att övrig verksamhet vid ambassaden blir lidande. Mot bakgrund av att mer än 2 miljoner afghanska flyktingar befinner sig i Pakistan kan ärendemängden öka i det oändliga och det är därför orimligt att försöka lösa problemet med ökade personella resurser vid ambassaden.

Migrationsverket måste avsätta resurser för att handlägga ärendena vilket i sin tur leder till att väntetiderna ökar i andra ärendekategorier.

Mot bakgrund av ovanstående framstår den nuvarande handläggningsordningen inte som ändamålsenlig. Det är angeläget att problemet kan få en lösning som å ena sidan inte leder till oacceptabla konsekvenser för utlandsmyndigheten och de sökande och å andra sidan tillgodoser rimliga krav på rättssäkerhet.

I remissvar den 12 oktober 2001 uttalade Migrationsverket, generaldirektören Lena Häll Eriksson, följande (bilagor här utelämnade).

Yttrande i ärende angående ärendehantering vid utlandsmyndigheter. JO:s ärende nr 2169-2001.

Migrationsverket har i remiss den 8 juni 2001 anmodats yttra sig enligt Justitieombudsmannens promemoria 2001-06-07 (ab 3) om ärendehanteringen vid utlandsmyndigheter med anledning av att antalet asylsökande vid Sveriges ambassader ökat. Justitieombudsmannens remiss har tillställts verkets praxisenhet samt Region mitt för yttrande.

Bakgrund

Ansökningar om asyl i Sverige som ges in till en svensk utlandsmyndighet är i sig ingen ny företeelse. Nytt är däremot den ökning av antalet asylansökningar, illustrerat av situationen vid Sveriges ambassad i Islamabad, där åtskilliga tusen asylansökningar kommit in från afghanska medborgare som vistas i Pakistan. Svenska utlandsmyndigheter, bland annat i Mellanöstern och Afrika, har av och till fått ta emot stora mängder asylansökningar, dock aldrig i samma omfattning som den i Pakistan.

Dåvarande Migrationsverket [Statens invandrarverk, JO:s anm.] uppmärksammades förra året på den ökande inströmningen av antalet ansökningar med åberopande av politiska [skäl] till ambassaden i Islamabad. Orsaken till den ökande inströmning[en] tros vara att det då blev känt att svenska ambassaden, till skillnad från andra länders ambassader, i enlighet med Justitieombudsmannens beslut 2000-02-15 (dnr 3145-1999) fritt lämnade ut ansökningsblanketter till den som ville söka. Till verket inkom 1 651 ansökningar under år 2000. I år har antalet ansökningar som inkommit till verket ökat till ca. 8 000. Ytterligare ca. 2 000 ansökningar är att vänta från ambassaden i Islamabad.

Vid den tid då verket blev uppmärksammat på den ökade inströmningen av ärenden i Islamabad lämnade verket, i en skrivelse till ambassaden, allmänna synpunkter och rekommendationer (se bil. 1) för att möta situationen.

Invandrarverket gav i skrivelsen ambassaden rådet att svara på allmänt hållna framställningar om asyl i Sverige med ett standardbrev. Verket poängterar samtidigt att om ett inkommet brev eller personligen framförda upplysningar innehåller en klar och motiverad begäran om asyl eller uppgifter att den enskilde har anhöriga i Sverige kan myndigheten behöva agera annorlunda. I det senare fallet bör släktskapsförhållandena utredas i ett ärende om uppehållstillstånd som avgörs av verket. I det förra fallet bör ambassaden i första hand upplysa om de svenska reglerna för asylinvandring och hänvisa till UNHCR. Om sökanden trots allt vill ha sin asylsak prövad av svenska myndigheter, bör ärendet utredas och beslutas av verket.

Även om Invandrarverket, i skrivelsen, pekade på att det finns gränser för en myndighets serviceskyldighet ansåg sig verket inte kunna rekommendera ambassaden att göra några egentliga avsteg från normal handläggningsordning oavsett den rådande ärendesituationen. Invandrarverket hade – liksom Migrationsverket har nu – egen erfarenhet av kraftigt ökande ärendemängder och vilka möjliga åtgärder som finns för att hantera dessa.

När det gäller utgången av ansökan om uppehållstillstånd vid en svensk utlandsmyndighet där politiska skäl åberopas har Utlänningsnämnden i ett vägledande beslut (se bil. 2) från 1997 (UN 310-97) slagit fast följande.

> För det internationella skyddet av flyktingar ansvarar världens stater och FN:s flyktingkommissarie, UNHCR. Skyddet regleras i internationella överenskommelser, av vilka den viktigaste är 1951 års FN-konvention angående flyktingars rättsliga ställning.” Sverige har anslutit sig till konventionen.
>
> Den grundläggande definitionen av vem som är flykting finns i artikel 1 i konventionen – en person är flykting när han eller hon uppfyller de i artikeln angivna kriterierna.
>
> 1951 års konvention innehåller inte några regler om beviljande av asyl eller uppehållstillstånd i övrigt för en flykting. Enligt konventionen finns således inte någon uttalad skyldighet att bevilja en flykting asyl. Konventionens stadganden i fråga om skydd för flykting utgörs i stället av artikel 32 och 33, som reglerar konventionsstats möjlighet att avvisa eller utvisa flykting. Fördragsslutande stat får inte utvisa en flykting, som lovligen uppehåller sig på statens område annat än på grund av skäl hänförliga till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen (artikel 32 mom. 1). Fördragsslutande stat får vidare inte – med vissa undantag – avvisa eller utvisa flykting till gränsen mot område där hans liv eller frihet skulle hotas på grund av ras, religion, nationalitet, tillhörighet till viss samhällsgrupp eller politisk åskådning (artikel 33 mom. 1).

Konventionens skyddsregler tar således sikte på situationen då flyktingen befinner sig i skydds- eller ansökningslandet och kan inte åberopas i andra situationer. Detsamma gäller bestämmelserna i den svenska utlänningslagstiftningen (se 2 kap. 5 § och 3 kap. 4 § utlänningslagen (1989:529). I de fall en framställan om skydd i Sverige görs i annat land än hemlandet skall som regel en sådan framställan ske genom UNHCR som i sin tur kan begära hos Migrationsverket att sökande, som UNHCR bedömer vara skyddsvärd, får bosätta sig i Sverige inom ramen för Sveriges flyktingkvot.

Ansökan om uppehållstillstånd grundad på politiska skäl ingiven direkt till svensk myndighet av en sökande kan därför som regel inte beviljas mot bakgrund av gällande ordning. Av detta följer att en sådan ansökan om asyl i princip aldrig kan bifallas så länge utlänningen finns utanför Sverige.

Endast i ett mycket fåtal fall och när synnerligen speciella omständigheter förelegat, har beslut om överföring till Sverige genom kvotuttagningen skett utan att UNHCR varit inblandat. Oftast har det då rört sig om fall när utlänningen är kvar i hemlandet och där UNHCR inte har mandat att agera.

Det förekommer också att den sökande utöver asylskälen åberopar andra skäl för att få bosätta sig i Sverige, t.ex. anknytning till släkting bosatt i Sverige. Dessa yrkanden måste verket också ta ställning till, även om man redan i ett tidigt skede kan konstatera att skälen är otillräckliga och att ansökan kommer att avslås.

Kommentar

Migrationsverket vill inledningsvis slå fast att det inte råder någon som helst tveksamhet om att en svensk myndighet i Sverige eller utomlands alltid är skyldig att ta emot en ansökan som inges till myndigheten vare sig den är ingiven på en formell ansökningsblankett eller i brev. Ett utlämnande av ansökningsblanketter på sätt som i dag sker vid ambassaden i Islamabad är dock, enligt verket, mindre lämpligt då detta får oönskade konsekvenser för såväl sökanden som för verket.

Då regelverket, som redovisats ovan, för beviljande av uppehållstillstånd med åberopande av politiska skäl är ytterst restriktivt, innebär ett fritt utlämnande av blanketter att sökande inges falska förhoppningar om möjligheterna att erhålla uppehållstillstånd i Sverige. De försök som gjorts att informera

eventuella sökande om möjligheterna till uppehållstillstånd har inte varit tillräckligt effektiva då ett samtidigt utlämnande av blanketter givit andra signaler till dem som önskar bosätta sig i Sverige.

Som förvaltningsmyndighet har såväl verket som utlandsmyndigheterna krav på sig att undersöka och fastställa i vilken utsträckning ett ärende behöver kompletteras. Likaså har den sökande rätt till ett motiverat beslut. Ett förvaltningsbeslut skall inte vara enbart materiellt riktigt utan måste också ha tillkommit på rätt sätt.

Det kan dock konstateras att den tid och omsorg som läggs ned på dessa ärenden är inte rimlig med tanke på dels de resurser som Migrationsverket och utlandsmyndigheterna har till sitt förfogande, dels att en ansökan om asyl som inges till en svensk utlandsmyndighet, enligt nu gällande rättsordning, inte kan bifallas. Verket inser dock att så länge ansökningshandlingar delas ut på det sätt som görs i dag vid ambassaderna måste ärendena hanteras enligt gällande regelsystem.

Avslutningsvis kan verket med anledning av vad som sagts ovan konstatera att läget för närvarande är ansträngt vid såväl ambassaderna som vid Migrationsverket. För Migrationsverkets del innebär nuvarande ordning att verket, för att klara ärendeinströmningen, måste omlokalisera redan knappa resurser för att kunna handlägga ärendena inom rimlig tid, vilket i sig kommer att medföra att handläggningstiderna i andra ärendekategorier kommer att öka.

Regeringen beslutade genom förordning (2001:535) om ändring i förordningen (1997:691) om avgifter vid utlandsmyndigheterna, att från den 15 juli 2001 ta ut en avgift av den som i utlandet ansöker om uppehållstillstånd i Sverige, bl.a. av asylskäl.

JO Berggren anförde i ett beslut den 30 januari 2003 följande.

Rättslig reglering

Migrationsverket är central utlänningsmyndighet och skall verka för att handläggningen av frågor enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen är rättssäker och effektiv. I utlänningslagen (1989:529) finns regler om utlänningars inresa, utresa, vistelse och arbete i Sverige samt om rätten till asyl här.

Ärenden som rör ansökningar om visering samt uppehålls- och arbetstillstånd utreds och prövas enligt huvudregeln i 2 kap. 7 § utlänningslagen av Migrationsverket. Paragrafen innehåller även regler om att beslut om visering och uppehållstillstånd får meddelas också av Utrikesdepartementet och om att regeringen och, i den utsträckning regeringen föreskriver, Migrationsverket får ge andra myndigheter rätt att besluta om sådana tillstånd.

Med stöd av utlänningslagen har i 3 kap. 3 a § utlänningsförordningen (1989:547) föreskrivits att svenska beskickningar och konsulat får bevilja uppehållstillstånd för högst tre år i viss omfattning. Enligt 4 kap. 4 a § får de även bevilja arbetstillstånd. I förordningen (1992:247) med instruktion för utrikesrepresentationen finns bestämmelser om vilka uppgifter som en utlandsmyndighet normalt skall utföra. Enligt 7 a § skall beskickningar och konsulat handlägga ärenden enligt utlänningslagstiftningen samt biträda Migrationsverket, Utlänningsnämnden och polismyndigheter med utredning i ärenden enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen. Utlandsmyndigheterna är självständiga förvaltningsmyndigheter som har att fatta egna

beslut i förvaltningsärenden. Härav följer att den förvaltningsrättsliga lagstiftningen skall tillämpas av utlandsmyndigheterna.

Uppehållstillstånd innebär enligt 2 kap. 2 § utlänningslagen tillstånd att resa in i och vistas i Sverige under viss tid eller utan tidsbegränsning.

I 3 kap. 4 § utlänningslagen föreskrivs att flyktingar och skyddsbehövande i övrigt med vissa angivna undantag har rätt till uppehållstillstånd (asyl). I 2 och 3 §§ nämnda kapitel finns legaldefinitioner för vad som i utlänningslagen avses med flykting respektive skyddsbehövande i övrigt. Med flykting avses en utlänning som befinner sig utanför det land, som han är medborgare i, därför att han känner välgrundad fruktan för förföljelse på grund av sin ras, nationalitet, tillhörighet till en viss samhällsgrupp eller på grund av sin religiösa eller politiska uppfattning, och som inte kan eller på grund av sin fruktan inte vill begagna sig av detta lands skydd. Motsvarande gäller den som är statslös och som befinner sig utanför det land där han tidigare har haft sin vanliga vistelseort. Skyddsbehövande i övrigt omfattar personer som riskerar dödsstraff, tortyr eller omänsklig behandling, flyr undan väpnade konflikter eller miljökatastrofer eller förföljs på grund av sitt kön eller sin homosexualitet.

I 2 kap. 4 § utlänningslagen finns regler om att uppehållstillstånd får ges till utlänningar på vissa, ej skyddsrelaterade grunder. Dessa omfattar anhöriga till någon som bor i Sverige, utlänningar som annars har särskild anknytning hit eller som av humanitära skäl bör få bosätta sig i Sverige, vissa personer med arbetsmarknadsskäl såsom specialister, säsongsarbetare, artister m.fl., studenter och forskare samt adoptivbarn.

Enligt 2 kap. 5 § första stycket utlänningslagen gäller som huvudregel att en utlänning som vill ha uppehållstillstånd i Sverige skall ha utverkat ett sådant tillstånd före inresan i landet. En ansökan om uppehållstillstånd får med vissa angivna undantag inte bifallas efter inresan. Enligt 3 kap. 7 § utlänningsförordningen skall en ansökan om uppehållstillstånd av en utlänning som inte befinner sig i Sverige ges in till en svensk beskickning eller ett svenskt konsulat i hemlandet eller i det land där han annars är stadigvarande bosatt.

Flyktingar och skyddsbehövande i övrigt förutsätts – vilket dock inte uttryckligen framgår av lagtexten – ha tagit sig till Sverige för att en bedömning av rätten till uppehållstillstånd skall kunna ske (2 kap. 5 § andra stycket 1 och 3 kap. 4 § utlänningslagen, jfr prop. 1979/80:96 s. 3 och 39, prop. 1983/84: 144 s. 19 f. samt Wikrén och Sandesjö, Utlänningslagen med kommentarer, 7 u., s. 173 och 181 f.). Utlänningsnämnden har, med hänvisning till 1951 års Genèvekonvention angående flyktingars rättsliga ställning, i ett vägledande beslut (UN 310-97) slagit fast denna princip.

Bedömning

Allmänt

Konflikter och krigsutbrott i skilda delar av världen, liksom naturkatastrofer och hungersnöd, har lett till stora flyktingströmmar under framför allt 1990-talet. Invandringen till Sverige har under senare år till största delen bestått av

personer som drabbats av dessa katastrofer och anhöriga till dessa. Invandringen till Sverige är sedan år 1967 reglerad utom för medborgare i de nordiska länderna och för medborgare i EU-länderna samt de stater som tillträtt EES-avtalet.

Det är varje suverän stats rättighet att med regler och andra åtgärder påverka invandringen. Någon rätt att fritt få bestämma att man vill invandra till ett visst land finns i princip inte. Rätten att få skydd utomlands undan förföljelse och att förenas med sina anhöriga erkänns dock av de flesta länder. Flykting- och invandringspolitik är i dag en global fråga som regleras mellan länderna genom ett stort antal konventioner och andra internationella avtal. För arbetet med skydd av och annan hjälp åt världens flyktingar är de internationella organisationernas verksamhet av stor betydelse.

Sedan år 1950 har Sverige genom organiserad överföring tagit emot flyktingar inom ramen för en särskild flyktingkvot. Migrationsverket ansvarar för uttagning och överföring av flyktingar till Sverige i samverkan med bl.a. FN:s flyktingkommissarie, UNHCR. Dessa personer får vid ankomsten till Sverige utan närmare prövning permanent uppehållstillstånd. Vid massflyktssituationer, dvs. när en stor mängd människor hastigt lämnar hemlandet på grund av yttre omständigheter som en väpnad konflikt eller en miljökatastrof, får regeringen med stöd av 2 kap. 4 a § utlänningslagen meddela föreskrifter om att den som söker uppehållstillstånd enligt 3 kap. utlänningslagen och som bedöms ha ett tillfälligt behov av skydd här i landet får ges ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. De utlänningar som tillhör ifrågavarande grupp presumeras ha behov av tillfälligt skydd här, och det skall inte göras någon prövning av hans individuella skyddsskäl.

Under speciellt det senaste årtiondet har det blivit alltmer vanligt att personer, som på grund av krig eller andra likvärdiga förhållanden lämnat sina hemländer och fått skydd i närliggande stater, vänt sig till olika staters ambassader i dessa länder i hopp om att få rätt att utvandra. Det stora flertalet av dessa personer torde falla in under definitionen flyktingar enligt Genèvekonventionen och således åtnjuta skydd i tillflyktslandet enligt bestämmelserna i konventionen.

I ärendet aktualiseras vilka regler som är tillämpliga när en utlänning som inte befinner sig här i landet vänder sig till en svensk utlandsmyndighet med begäran att få tillstånd att bosätta sig i Sverige.

Ansökningar om uppehållstillstånd grundade på skyddsbehov

Som framgått av redovisningen ovan om den rättsliga regleringen har flyktingar och andra skyddsbehövande enligt huvudregeln en ovillkorlig rätt till uppehållstillstånd i Sverige. En ansökan om uppehållstillstånd grundad på flyktingskäl skall prövas av Migrationsverket. Frågan blir då hur en utlandsmyndighet skall förfara när en sådan ansökan kommer in från en utlänning som befinner sig utanför sitt hemland men inte i Sverige.

Som framgått av redogörelsen för den rättsliga regleringen finns bestämmelser om rätten till asyl/uppehållstillstånd i 2 och 3 kap. utlänningslagen. Av dessa bestämmelser framgår att en ansökan om uppehållstillstånd grundad på

politiska skäl från en utlänning som finns utanför Sverige i princip inte kan bifallas.

I det JO-beslut (JO:s ämbetsberättelse 2000/01 s. 256) som gett upphov till i remissvaren beskrivna åtgärder, var fråga om handläggningen vid Sveriges ambassad i Bonn/Berlin av en skrivelse från familjen K., innehållande en ansökan om asyl/uppehållstillstånd. Ett ansökningsärende hade således härigenom anhängiggjorts. Stf. justitieombudsmannen Leif Ekberg uttalade i sin bedömning följande.

Jag konstaterar, för min del, att familjen K:s skrivelse, förutom en beskrivning av levnadsförhållanden m.m., omfattar en klar begäran om asyl/uppehållstillstånd och att familjen åberopar humanitära skäl för sin begäran. Vid sådant förhållande har de haft en ovillkorlig rätt att få sina ansökningar prövade i normal ordning. En utlandsmyndighet är alltid skyldig att ta emot en ansökan om uppehålls- och/eller arbetstillstånd och, i de fall myndigheten inte själv är behörig att göra prövningen, sända in den till behörig beslutsfattare – – – . Det bör däremot inte förekomma att myndigheten gör någon slags förhandsbedömning och utifrån den avgör om en ansökan skall sändas vidare eller inte.

Ambassaden har givetvis varit i sin fulla rätt att informera familjen K. om tillämpliga regler för asyl m.m. på sätt som skett. Därutöver har det emellertid ålegat ambassaden att formellt behandla den ingivna skrivelsen som en ansökan om asyl/uppehållstillstånd. Ett första steg kunde då ha varit att – tillsammans med informationsskrivelsen – tillställa familjen K. de särskilda ansökningsformulären för uppehållstillstånd.

Genom att ambassaden handlagt familjen K:s skrivelse på ett ofullständigt sätt har familjen betagits rätten att få ett formligt beslut som den, vid avslag, kunnat överklaga. Ambassaden kan inte undgå kritik för det inträffade.

Vad som kommit fram i det nu upptagna ärendet föranleder följande yttrande av mig.

En utgångspunkt för JO-beslutet år 2000 är att utlandsmyndigheterna alltid är skyldiga att ta emot en ansökan om asyl/uppehållstillstånd även om den inte upptagits i det särskilda ansökningsformuläret, en uppfattning som Utrikesdepartementet och Migrationsverket uppenbarligen delar. Jag kan liksom Utrikesdepartementet konstatera att den ändrade handläggningsordningen hos ambassaden i Islamabad som infördes år 2000 bidrog till en situation som var olycklig för samtliga inblandade parter och som naturligtvis med motsvarande handläggningsordning kan uppstå också på andra håll. Av utredningen framgår också att syftet med den nya ordningen varit att handläggningen skulle anpassas till vad som uttalats i JO-beslutet. Det kan noteras att JO:s uttalande om översändande av ansökningsformulär gällde ett ärende som redan anhängiggjorts vid ambassaden genom skriftlig ansökan. Utrikesdepartementet har efterlyst en lösning som å ena sidan inte leder till oacceptabla konsekvenser för utlandsmyndigheterna och de sökande och å andra sidan tillgodoser rimliga krav på rättssäkerhet. Migrationsverket har bl.a. anmärkt att ett utlämnande av ansökningsblanketter på sätt som skett vid ambassaden i Islamabad är mindre lämpligt eftersom det får oönskade konsekvenser för såväl sökanden som för verket. Varken Utrikesdepartementet eller Migrationsverket har dock i sina yttranden redogjort för någon alternativ handläggningsordning som skulle vara ägnad att tillgodose önskvärda krav på effektivitet och rättssäkerhet.

Vad som nyss har sagts om utlandsmyndigheternas skyldigheter i nu angivna hänseende hindrar enligt min mening inte att myndigheterna i största möjliga utsträckning informerar dem som vill ansöka om asyl angående tillämpliga regler. Detta kan ske innan de ger in ansökan eller tillställs ansökningshandlingar.

Det ankommer inte på JO att ge generella direktiv eller anvisningar till myndigheterna rörande deras rättstillämpning i praktiken. Jag stannar därför vid de nyss gjorda uttalandena.

Ärendet avslutas.

Länsförvaltningen

En länsstyrelse har inhämtat en kreditupplysning i andra syften än lagens, för bedömning av kreditvärdighet e.d. Frågor om service, saklighet och personlig integritet

(Dnr 2172-2000)

Bakgrund

Av Länsstyrelsens i Västernorrlands län akt dnr 109-8165-98 framgick att ett ärende inleddes med anledning av en skrivelse från G.T. till länsstyrelsen den 2 oktober 1998. Denne begärde då att få veta bakgrunden till följande.

Enligt uppgift från UC AB har Länsstyrelsen 1998-09-30 begärt en företagsupplysning på Mekon AB, vilket företag jag är styrelseledamot i samt i samband därmed en upplysning avseende mig personligen.

Anmälan

Genom en anmälan med bilagor, som kom in till JO i juni 2000, lämnade G.T. bl.a. följande uppgifter.

Som företrädare för Mekon AB hade han sedan flera år från Närings- och teknikutvecklingsverket (NUTEK) [numera Verket för näringslivsutveckling] ett uppdrag att företräda statens intressen i ärenden som berör företag som fått regionalpolitiskt företagsstöd.

G.T. fick av Upplysningscentralen AB (UC) den 30 september 1998 en kopia av en av Länsstyrelsen i Västernorrlands län beställd ”personupplysning” om honom. Vid förfrågan om anledningen härtill fick han från länsstyrelsen, genom A.E., ett svar (1998-10-16), i vilket hänvisades till minnesanteckningar gjorda av en annan tjänsteman, P.H., och vidare anfördes följande.

Enligt uppgift från . . . Nutek, är Du inte anställd av Nutek utan anlitas av myndigheten i återkravssituationer när det är aktuellt att kräva infriande av borgensåtaganden. Jag antar att Nutek inte överlåtit vare sig myndighetsutövningen eller fordringen till Ditt bolag utan att Du genom Ditt bolag anlitas såsom ombud för Nutek. Min fråga till Dig är om dessa tjänster har upphandlats i enlighet med lagen om offentlig upphandling?

I minnesanteckningarna (1998-10-01 och 1998-10-08) uppgavs bl.a. följande. Ett företag gick i konkurs någon gång under åren 1996–1997. Det återuppstod med ett liknande namn och med delvis samma ägare. Borgensmän i det tidigare företaget ifrågasatte ett återkrav, bl.a. av det skälet att kravet kom från ett ”privat bolag”. Man undrade om NUTEK kunde lämna ett sådant uppdrag till ett sådant bolag, var misstänksam med hänsyn till bl.a. utformningen av en fullmakt samt frågade vad länsstyrelsen visste och kunde ta reda på. Därvid lämnades uppgifter om detta bolags namn och registreringsnummer. P.H. hade inte någon ledning av namnet, Mekon AB. ”Då vi beviljat stödet borde vi veta. Efter att förgäves ha sökt [en viss tjänsteman] på Nutek, togs med hjälp av ... en UC.” Därvid framkom att G.T. var ledamot av bolagets styrelse,

en person som länge arbetat för NUTEK. ”Jag meddelade ... att allt föreföll vara i sin ordning” och att anledning till oro om bolaget och dess uppdrag inte bedömdes föreligga. ”Jag föreslog direkt kontakt med [tjänstemannen på NUTEK] för att erhålla ett snabbt besked i borgensfrågan.” – I försöken att få klarhet i borgensmännens frågor ”om Nutek var ägare eller om det på annat sätt var ett Nutek närstående bolag – utan att kunnat nå [tjänstemannen på NUTEK] – bedömdes en UC ge upplysning vad gällde oron om bolagets egenskaper”. Upplysningar var motiverade även av hänsyn till andra företag i regionen som fått regionalpolitiskt stöd och kunde komma att bli föremål för återkrav. Reglerna i 4 § förvaltningslagen (1986:223) om myndigheternas serviceskyldighet var tillämpliga i sammanhanget.

Vidare anförde G.T. bl.a. följande. Han hade tidigare hos NUTEK handlagt ärenden om regionalpolitiskt stöd och därvid haft anledning att allvarligt kritisera P.H. för länsstyrelsens handläggning av ärenden om sådant stöd. Han var inte ägare till Mekon AB utan ”anställd firmatecknare” och ledamot av styrelsen. Länsstyrelsens agerande var klandervärt, även med hänsyn till den fråga om upphandling – en ”insinuation” – som ställdes till honom i brevet den 16 oktober 1998. Han ville därför att JO granskade, om det varit befogat att begära en personupplysning på honom på det sätt som här skett och med den bakgrund han angett.

Utredning

Genom remiss anmodades länsstyrelsen att yttra sig i fråga om anledningen till att kreditupplysning hade begärts i angivet syfte och om vad anmälan i övrigt innehöll.

Länsstyrelsen, länsrådet I.L., svarade följande, varvid angavs att yttrandet hade beslutats efter hörande av A.E. och P.H.

Länsstyrelsen har genom avtal tillgång till UC:s kreditupplysningsregister och är uppkopplad till registret via Internet. Det är i dag nio personer som har tillgång till registret för sitt arbete med regionalpolitisk stödverksamhet. Var och en av dem har en personkod som byts med vissa intervaller. Det har från UC lämnats information om registret och dess användning. Handläggarna tar endast upplysning på företag och detta i den löpande hanteringen av stödärenden. Där uppgifter framkommer om fysiska personer är detta i samband med förfrågningar på företag där dessa personer ingår till exempel som styrelseledamöter. Det görs inga förfrågningar på fysiska personer utan företagsanknytning.

Vid tidpunkten för den i anmälan angivna förfrågan var länsstyrelsen uppkopplad mot UC via modem och terminal. Då var det endast två tjänstemän som hade tillgång till registret.

När det gäller den omfråga som anmälan avser är bakgrunden följande.

En företrädare för ett bolag som i egenskap av borgensman krävdes på återbetalning av utgivet stöd tog kontakt med P.H. eftersom länsstyrelsen handlagt det stödärende som fordran grundade sig på. Han var både frågande inför och misstänksam mot att ett privat bolag, Mekon AB, krävde in statens fordran. Han hade dessutom utan framgång under några dagar försökt att komma i kontakt med företrädare för bolaget. Varken P.H. eller stödhandläggarna kände till bolaget Mekon AB. P.H. försökte nå [tjänstemannen hos NUTEK] utan att lyckas. Han bedömde att det låg i länsstyrelsens intresse, som stödbe-

viljande myndighet, att snabbt bringa klarhet i varför ett aktiebolag krävde in fordringar som tillkom staten. Han hade fått bolagets firma och organisationsnummer. Han bedömde att snabbaste sättet att få klarhet i förhållandet var att göra en förfrågan på bolaget i UC:s register. Han vände sig därför med sin fråga till en av de två som hade behörighet att gå in i registret. Länsstyrelsen har inte tagit någon personupplysning på G.T. som privatperson utan de uppgifter som framkom om G.T. hade samband med hans ställning som styrelseledamot i Mekon AB. Det lämnades inte ut uppgifter från registret om bolagets eller G.T:s ekonomiska förhållanden till utomstående. Då P.H. kände till att G.T. under många år arbetat på NUTEK bedömde han att allt var i sin ordning beträffande kravet på borgensmannen.

Enligt länsstyrelsens uppfattning har det förelegat ett berättigat intresse från myndighetens sida att så snabbt som möjligt försöka bringa klarhet i varför ett privat bolag handlade återkrav av de stöd som länsstyrelsen beviljat.

P.G. uppger att det förekommit att han och G.T. haft både skilda och gemensamma uppfattningar i några stödärenden, men att det enligt hans uppfattning inte förelegat några misshälligheter mellan honom och G.T. när denne var anställd på NUTEK.

– – –

När det slutligen gäller länsstyrelsens svar den 16 oktober 1998 till G.T. kunde detta ha utformats på annat sätt, bl.a. borde frågan om upphandling ha utelämnats eftersom den inte var relevant i detta sammanhang.

G.T. yttrade sig över vad länsstyrelsen anfört och sade då bl.a. följande.

Vad länsstyrelsen anför beträffande sättet på vilket man tar kreditupplysningar på företag och fysiska personer via UC är missvisande. Begär man en företagsupplysning i UC-systemet, i detta fall på ett aktiebolag, lämnas uppgift om bland annat vilka personer som ingår i styrelsen, vem som är VD och vem som är revisor. Det lämnas inte med någon automatik personupplysning på någon av dessa personer. En sådan personupplysning är en särskild tilläggstjänst och den måste särskilt begäras för varje person som då identifieras med personnummer. Mekon AB har ingen VD men två ordinarie styrelseledamöter och en suppleant. Länsstyrelsen begärde särskild personupplysning endast på mig och ej på den andre ordinarie styrelseledamoten eller suppleanten. Detta visar att länsstyrelsen endast var intresserad av information om Mekon AB och om mig personligen.

– – –

Det framstår som uppenbart att det inte har gjorts något seriöst försök av länsstyrelsen och P.H. att inhämta upplysningar genom NUTEK om Mekon ABs uppdrag utan att detta påstådda försök endast fått tjäna som ursäkt för att begära kreditupplysning på Mekon AB och personupplysning på mig.

– – – Flera av de ärenden, där jag har haft anledning att ifrågasätta och i vissa fall kritisera länsstyrelsens handläggning, har också varit föremål för granskning och allvarlig kritik av RRV. – – –

– – –

Det som länsstyrelsen skrivit om NUTEKs upphandling av Mekon ABs tjänster i brevet 1998-10-06, uppfattade jag som rent trakasseri från länsstyrelsen – – –. Jag uppfattade det så att man avsåg att ställa till svårigheter för Mekon AB och för mig genom att på något sätt intervenera i Mekon ABs relationer med NUTEK och [JO:s anm.: i stället för ”och” torde ”om” avses] jag fortsatte att ”bråka”.

– – –

Vad länsstyrelsen och P.H. uppger, om försöket att nå [en tjänsteman på NUTEK] och i övrigt att verifiera Mekon ABs uppdrag, bär varken sanningens eller sannolikhetens prägel. Det fanns vid den aktuella tidpunkten minst tio personer, sannolikt fler, på NUTEK som hade kännedom om Mekon AB och mitt uppdrag för NUTEK, personer som också P.H. väl kände genom tjänsten. Bland dessa finns – – – Hade länsstyrelsen och P.H. verkligen velat bringa klarhet i frågan om min och Mekon ABs behörighet hade man kunnat vända sig till någon av dessa personer om det inte gått att nå [tjänstemannen på NUTEK]. – – – Det har inte heller, som länsstyrelsen påstår, varit någon tidsnöd eller särskild brådska. Det hade därför kunnat bero några dagar med att klarlägga saken utan att detta vållat någon som helst olägenhet.

– – –

Jag har personligen blivit djupt kränkt av att länsstyrelsen på olika sätt uppenbarligen försökt ”rota fram” negativ information om mig som person. – – –

Från länsstyrelsen inhämtades akten i det inledningsvis angivna ärendet. Av handlingarna där framgår ytterligare följande. Sedan G.T. i januari 2000 hade vänt sig till landshövdingen i saken och av denne fått ett svar, skrev han den 29 februari 2000 bl.a. följande; någon senare handling finns inte i akten.

– – –

Syftet med en kreditupplysning är att införskaffa främst ekonomisk information om ett företag eller en person som underlag för eventuella affärstransaktioner, krediter och liknande och inte för att införskaffa allmänna upplysningar som är tillgängliga på annat sätt.

Hade P.H. verkligen varit intresserad av uppgifter om det företag jag är verksam i hade han begärt ett utdrag ifrån bolagsregistret hos PRV [JO:s anm.: Patent- och registreringsverket]. Det är omedelbart tillgängligt för envar och där framgår alla de uppgifter som P.H. önskade få reda på. Ett annat alternativ hade ju varit att vända sig direkt till mig med en förfrågan.

Oavsett detta, finns det ingen som helst rimlig förklaring till, varför P.H. i detta sammanhang dessutom begärt att få personliga uppgifter om mig. Länsstyrelsen ger ju heller ingen kommentar till att så skett.

P.H. vet mycket väl vem jag är och att på det sätt som här skett begära personliga uppgifter om mig betraktar jag som integritetskränkande då det fullständigt saknar betydelse i denna sak vad t ex jag har för personlig civilstatus, årsinkomst, förmögenhet, fastighetsinnehav, betalningsanmärkningar m.m.

– – –

För att erhålla en kreditupplysning, UC-upplysning på styrelseledamöterna personligen i ett aktiebolag krävs att beställaren, i detta fall P.H., särskilt efterfrågar en sådan personupplysning på mig. Den enda rimliga förklaringen är att P.H. varit ute efter eventuell negativ ekonomisk information om mig personligen som skulle kunna användas i syfte att misskreditera eller skada Mekon AB och mig personligen.

– – –

Den nu berörda akten innehåller inte några handlingar som visar vad länsstyrelsen närmare bestämt begärde hos UC eller vad svaret på begäran blev. På anmodan från JO:s sida undersöktes hos länsstyrelsen hur det förhöll sig härmed. Enligt denna undersökning fanns sådana handlingar inte kvar. P.H., som därvid hade tillfrågats, insände emellertid senare en kopia av vad han uppgav vara den företagsupplysning som han hade begärt om Mekon AB. Samtidigt

lämnade han uppgifter med anledning av G.T:s yttrande i JO:s ärende som han hade fått del av. P.H. anförde då bl.a. följande.

– – –

– – – Vid det aktuella tillfället, när upplysning om Mekon AB inhämtades, ombads en medarbetare att begära upplysningen. Någon specifikation av upplysningens karaktär lämnades inte av undertecknad, utan upplysningen fick det utförande som tillämpas av länsstyrelsen.

Det förhållandet att upplysningar kom att lämnas om G.T. har därför sin grund dels i att han var företrädare för Mekon AB, dels i att länsstyrelsen tillämpar ett förfarande som resulterar i upplysningar även om aktuellt bolags företrädare. Länsstyrelsens erfarenhet är sedan lång tid att upplysningar inte enbart om ett företag i fråga utan även om företrädarna för företaget är av direkt betydelse för att kunna bedöma ett aktuellt ärende och företag.

Länsstyrelsen har inte begärt någon personupplysning om G.T., utan en företagsupplysning om Mekon AB. De uppgifter som företagsupplysningen lämnade om G.T. var en direkt konsekvens av att G.T. var bolagsföreträdare för Mekon AB.

– – –

Vid en per telefon i november 2002 gjord förfrågan hos UC framkom att – för närvarande och redan i september 1998 – förhållandena vid beställning av kreditupplysningar via Internet var följande, såvitt här är av intresse. När beställningen avser ett aktiebolag, lämnas till en början uppgifter om bl.a. styrelseledamöter och deras personnummer. För att få uppgifter om deras inkomster och förhållanden i övrigt måste beställaren vidta ytterligare åtgärder. Bara om så sker, sänds till omfrågad person ett meddelande om den upplysning som lämnats.

I ett beslut den 9 januari 2003 anförde *JO Berggren* följande.

Rättslig reglering (centrala delar)

Kreditupplysningslagen (1973:1173) innehåller bl.a. följande.

Med kreditupplysning avses i lagen uppgifter, omdömen eller råd som lämnas till ledning för bedömning av någon annans kreditvärdighet eller vederhäftighet i övrigt i ekonomiskt hänseende. Med näringsidkare avses i lagen även den som, utan att driva näringsverksamhet, har ett så väsentligt inflytande i en viss verksamhet att uppgifter om hans egna förhållanden behövs för att belysa verksamhetens ekonomiska ställning. (2 §) Kreditupplysningsverksamhet skall bedrivas så att den inte leder till otillbörligt intrång i personlig integritet genom innehållet i de upplysningar som förmedlas eller på annat sätt eller till att oriktiga eller missvisande uppgifter lagras eller lämnas ut (5 §). Kreditupplysningar om fysiska personer som inte är näringsidkare får inte lämnas ut, om det finns anledning att anta att upplysningen kommer att användas av någon annan än den som på grund av ett ingånget eller ifrågasatt kreditavtal eller av någon liknande anledning har behov av upplysningen (9 §). När en kreditupplysning om en fysisk person lämnas ut, skall till den som avses med upplysningen samtidigt och kostnadsfritt sändas ett skriftligt meddelande om

bl.a. de uppgifter, omdömen och råd som upplysningen innehåller om honom och vem som har begärt upplysningen (11 §).

Om straff gäller bl.a. följande (19 § andra stycket). Till böter döms den som genom oriktiga uppgifter uppsåtligen föranleder att någon som bedriver kreditupplysningsverksamhet, utom i ett här inte aktuellt fall, lämnar ut en kreditupplysning utan att ha grund till detta enligt 9 §. Till samma straff döms den som genom att utnyttja uppgifter hos någon som bedriver kreditupplysningsverksamhet uppsåtligen bereder sig tillgång till en kreditupplysning utan att ha grund till detta enligt 9 §. I ringa fall döms dock inte till ansvar.

I lagens äldre, ursprungliga, lydelse användes begreppet personupplysning. Det avsåg ”kreditupplysning om annan enskild person än den som är näringsidkare eller annars har så väsentligt inflytande i viss näringsverksamhet att uppgift om hans egna förhållanden behövs för att belysa verksamhetens ekonomiska ställning” (2 §). (Skälet till att själva ordet slopats anges i prop. 1996/97:65 s. 62. Ordet förekommer fortfarande i Datainspektionens ”Värt att veta om kreditupplysningar”, utgåva reviderad den 1 april 2002.) I förarbetena till lagen används uttrycket företagsupplysning beträffande sådana kreditupplysningar som inte var personupplysningar (se prop. 1973:155 s. 139).

I dessa förarbeten (s. 140) utvecklas innebörden av vissa andra i regleringen (2 och 9 §§) använda uttryck enligt följande. Med näringsidkare bör förstås var och en som yrkesmässigt driver verksamhet av ekonomisk natur. Till personer med väsentligt inflytande i viss näringsverksamhet bör till en början hänföras sådana som har ett väsentligt ekonomiskt intresse i verksamheten, t.ex. delägare i handelsbolag eller kommanditbolag, aktieägare i fåmansbolag samt aktieägare som har en större post aktier i annat aktiebolag. Hit hör också de som har en ledande ställning i ett företag, som styrelseledamot, verkställande direktör eller på annat sätt.

Bedömning

Rättslig bakgrund, närmare

Vid tillkomsten av kreditupplysningslagen upplystes i förarbetena om dåvarande ordning bl.a. följande (prop. 1973:155 s. 9 f.).

Kreditgivarnas behov av information om låntagare och andra kunder tillgodoses på olika sätt. Vissa kreditgivare samlar uppgifter i egna register. En del uppgifter kommer från kunderna själva. I stor utsträckning används emellertid upplysningar utifrån. Uppgifter som är av betydelse för kreditbedömning kan inhämtas från domstolar och myndigheter liksom från arbetsgivare, tidigare kreditgivare och andra privata uppgiftslämnare. Stor betydelse har den information som anskaffas från företag och andra som yrkesmässigt är inriktade på att lämna kreditupplysningar. I första hand är det kreditupplysningsföretag eller kreditupplysningsbyråer som förmedlar upplysningar. – – –

– – –

Individuella kreditupplysningar lämnas antingen skriftligen eller muntligen. De består vanligen av faktauppgifter, omdömen och råd. Faktauppgifterna avser när det gäller enskilda personer, förutom civilstånd, anställning, utbildning, tidigare verksamhet o.d., framför allt inkomst- och förmögenhetsförhål-

landen samt eventuella betalningsanmärkningar. Omdömena gäller vederbörandes ekonomiska ställning, hans skötsamhet i ekonomiskt avseende och hans personliga anseende. I fråga om företag innehåller upplysningarna framför allt uppgifter om rörelsens inriktning och omfattning, företagsledningens sammansättning o.d. samt omdömen om branschvana, affärsförmåga, ekonomisk ställning m.m. Det råd, som en kreditupplysning vanligen utmynnar i, går ut på tillstyrkande eller avstyrkande av kredit, i allmänhet efter en mer eller mindre graderad skala.

– – –

Om begränsningar i kreditinformationen och otillbörligt intrång i personlig integritet anförs i förarbetena bl.a. följande (a. prop. s. 88 f.).

Frågan om skydd för personlig integritet har debatterats livligt under senare år. Bland annat har den åsikten förts fram att den enskilde bör ha tillgång till en fredad sektor, inom vilken han kan avvisa sådan inblandning både från det allmänna och från andra som uppfattas som otillbörlig.

För min del vill jag liksom utredningen understryka att den enskildes rätt att bli lämnad i fred aldrig kan vara absolut i ett samhälle. En avvägning måste ske mellan å ena sidan den enskildes intresse av integritetsskydd och å andra sidan det allmännas och andra enskilda personers behov av bl.a. information.

Jag har redan i ett tidigare avsnitt framhållit den stora betydelse som kreditupplysningsverksamheten har i dagens samhälle. För att kreditgivningen skall kunna fungera så friktionsfritt som möjligt är det nödvändigt att kreditgivarna har ett gott underlag för sin kreditbedömning. Om man i alltför hög grad begränsar möjligheten att skaffa information om de lånesökande, hämmas kreditgivningen samtidigt som risken för kreditförluster och därmed kostnaderna för krediter ökar. En alltför långtgående begränsning i kreditinformationen får på detta sätt negativa konsekvenser även för den enskilde kreditsökanden.

– – –

Av central betydelse i detta sammanhang är uppgifter som belyser en persons ekonomiska ställning. Även sådana uppgifter torde av många upplevas som mycket ömtåliga. Det är emellertid uppenbart att en kreditupplysning, för att kunna fylla sin uppgift, måste innehålla ganska långtgående information om den enskildes ekonomiska förhållanden. Att så är fallet torde också i allmänhet accepteras av den som kreditupplysningen rör. När det gäller uppgifter om ekonomiska förhållanden torde den enskilde framför allt ha intresse av att informationen inte är felaktig eller missvisande. I detta avseende sammanfaller hans intresse med kreditgivarens.

– – –

En ytterligare omständighet av betydelse för integritetsskyddet är till vem kreditupplysning lämnas. Uppenbarligen är det många gånger väsentligt för den enskilde att kreditupplysning om honom lämnas endast till sådana som har ett legitimt behov av upplysningen. När jag nyss har talat om vad en kreditupplysning bör få innehålla, har förutsättningen varit att upplysningen inte lämnas till annan än den som har behov av information för kreditprövning eller kreditbevakning eller annat liknande ändamål. Om någon annan får del av upplysningen måste detta i princip betraktas som en integritetskränkning, även om de uppgifter som innefattas i upplysningen är av tämligen banal karaktär. – – –

– – –

Beträffande tillämpningen av reglerna om utlämnande av kreditupplysningar och legitimitetskontroll uttalas i förarbetena bl.a. följande (a. prop. s. 104 f.).

Även jag delar utredningens uppfattning att en bestämmelse om legitimitetskontroll är nödvändig när det gäller personupplysningar. Jag har redan i ett tidigare avsnitt understrukit att det i många fall torde vara av stor betydelse för den enskilde att kreditupplysning om honom lämnas endast till sådana som har ett legitimt behov av upplysningen. Om någon annan får del av upplysningen måste detta ofta uppfattas som en integritetskränkning, även om de uppgifter som innefattas i upplysningen är av förhållandevis banal karaktär. Så t.ex. måste den enskilde med fog kunna känna sig kränkt, om kreditupplysning lämnas till någon som begär upplysning av ren nyfikenhet, t.ex. en granne.

Enligt min mening kan man inte i lagen ställa upp en regel som på ett uttömmande sätt anger i vilka fall en beställare skall anses ha ett legitimt behov av en kreditupplysning. Det är emellertid uppenbart att hit bör hänföras fall då beställaren behöver kreditupplysningen för kreditbedömning eller kreditbevakning. I övrigt bör det, som utredningen har framhållit, i princip krävas att det mellan den enskilde och beställaren föreligger eller förbereds ett avtal eller annat rättsförhållande som nödvändiggör en riskbedömning av ekonomisk art. Detta kan vara fallet i t.ex. borgens-, anställnings- eller hyressammanhang.

– – –

Liksom utredningen anser jag att det inte finns tillräckliga skäl att reglera frågan om utlämnande, såvitt gäller företagsupplysningar. Jag vill hänvisa till vad jag tidigare har sagt om att hänsynen till personlig integritet gör sig mindre gällande i fråga om sådana upplysningar. I stället är det av vikt att företagsupplysningsverksamheten löper så smidigt som möjligt.

Senare kom legitimitetskontrollen i ny dager, genom att den praktiska verkligheten förändrades. Ett beställaransvar infördes. Härom anförs i lagstiftningsärendet bl.a. följande (prop. 1980/81:10 s. 50 f.).

Enligt promemorian kan det dock inte rimligen krävas av ett kreditupplysningsföretag att det från en ofta återkommande och väl känd kund infordrar uppgift om ändamålet med varje enskild personupplysning. Kravet på kontroll från kreditupplysningsföretagets sida bör enligt promemorian i sådana fall ofta kunna anses uppfyllt genom att företaget avfordrar kunden en generell försäkran om att denne skall begära personupplysningar endast när det finns ett sådant behov av upplysning som avses i 9 §. Enligt vad som framhålls i promemorian torde den som bedriver kreditupplysningsverksamhet även i övrigt i betydande utsträckning vara hänvisad att lita till de uppgifter som beställaren av en personupplysning lämnar rörande sitt behov av upplysningen.

Under remissbehandlingen har dessa uttalanden i promemorian om tillämpningen av 9 § lämnats utan erinran av det stora flertalet remissinstanser. Datainspektionen ser det emellertid som en brist i lagen att det saknas möjligheter att ingripa mot den som vilseleder ett kreditupplysningsföretag att lämna ut en personupplysning i strid mot 9 §. Inspektionen uppger att flera fall av missbruk har inträffat och anser därför att den som begär en personupplysning måste åläggas att lämna korrekta uppgifter om sitt behov av upplysningen. Enligt inspektionens mening är det inte orimligt att förena en sådan förpliktelse med straffsanktion.

De upplysningar som har lämnats i samband med remissbehandlingen ger vid handen att förutsättningarna för tillämpningen av 9 § och de därtill knutna sanktionsbestämmelserna i viss mån har rubbats genom utvecklingen inom kreditupplysningsbranschen. Av vad datainspektionen har anfört i sitt re-

missyttrande framgår sålunda att legitimitetskontrollen hos kreditupplysningsföretagen i praktiken sker huvudsakligen på det mer allmänna sätt som har berörts i departementspromemorian. Under inspektionens medverkan har utvecklats en praxis som innebär att kreditupplysningsföretagen i avtalen med sina abonnenter tar in bestämmelser om att dessa får begära personupplysningar endast under de förutsättningar som anges i 9 § kreditupplysningslagen. Denna utveckling har ytterligare belysts av Upplysningscentralen UC AB, som i sitt yttrande uppger att den helt dominerande delen av företagets produktion av personupplysningar levereras per tråd via direktkopplade dataterminaler till beställarna. UC framhåller att detta innebär att ändamålsprövningen enligt 9 § i det enskilda fallet sker hos beställaren. Kreditupplysningsföretagets kontroll avser i själva verket beställaren och sker innan ett abonnemangsavtal träffas. Enligt UC kan företaget därjämte i efterhand ingripa mot en abonnent, om det uppdagas att denne missbrukar abonnemanget.

Den praxis som sålunda har vuxit fram som en följd av bl.a. utvecklingen av ADB-rutiner hos olika kreditupplysningsföretag bör enligt min mening godtas, i all synnerhet som den genom datainspektionens godkännande har blivit fast etablerad. Det är emellertid uppenbart att det då inte är tillräckligt med det ansvar som enligt 9 och 19 §§ åvilar den som bedriver kreditupplysningsverksamhet. Ett ansvar för att de från integritetsskyddssynpunkt viktiga reglerna i 9 § inte åsidosätts måste läggas även på den som beställer en personupplysning. Därmed kan man också lösa det av datainspektionen påtalade problemet att beställaren av en personupplysning f.n. utan påföljd kan vilseleda ett kreditupplysningsföretag att lämna ut en personupplysning i strid mot 9 §. Som inspektionen har påpekat föreligger här en lucka i integritetsskyddet, eftersom inspektionen givetvis i allmänhet inte heller kan ingripa mot det företag som har utsatts för vilseledandet.

Ett ansvar för beställaren bör, som inspektionen har varit inne på, åstadkommas genom att en ny straffbestämmelse förs in i lagen. – – –

Denna utvidgning av straffansvaret utformades väsentligen i överensstämmelse med vad Lagrådet förordade (a. prop. s. 325 f. och 335 f.).

I rättsfallet RH 1999:88 (Svea hovrätts mål nr B 2478/98) har tillämpningen av straffbestämmelserna närmare belysts. Där befanns en näringsidkare ha missbrukat den möjlighet att få ut en kreditupplysning som ett abonnemangsavtal gett honom för att därigenom tillgodose ett behov som klart föll utanför kreditupplysningssystemets syften.

Klagomålen i ärendet

I det fall som jag nu bedömer utgår jag mot angiven bakgrund från att länsstyrelsens avtal med UC innebar att de hos myndigheten som beställde kreditupplysningar var skyldiga att iaktta de begränsningar som anges i 9 § kreditupplysningslagen. Bestämmelserna där hindrade inte att länsstyrelsen inhämtade upplysningar om företaget Mekon AB. Även kreditupplysningar om G.T. fick enligt 9 § begäras, eftersom denne såsom ledamot av bolagets styrelse var i lagens mening näringsidkare (2 § och förarbetena). Därmed aktualiseras inte tillämpning av straffbestämmelserna (19 § andra stycket). Detta innebär emellertid inte utan vidare att det var rättsligt godtagbart att man från länsstyrelsens, en myndighets, sida vände sig till UC med begäran om kreditupplysningar, när det som här inte – till skillnad från vad som torde vara fallet i den regionalpolitiska stödverksamhet som länsstyrelsen nämnt – gällde att få

uppgifter till ledning för någons vederhäftighet i ekonomiskt hänseende (jfr 2 §).

Enligt länsstyrelsens yttrande var syftet med förfrågningen hos UC att ”snabbt bringa klarhet i varför ett aktiebolag krävde in fordringar som tillkom staten”. Det rörde sig om återkrav av stöd som länsstyrelsen hade beviljat. Varken av yttrandet eller de minnesanteckningar som gjordes i anslutning till händelsen framgår dock hur man skulle kunna få reda på just detta genom sådana uppgifter som ingår i kreditupplysningar. Visserligen kom det fram något – att den för länsstyrelsen kände G.T. var knuten till bolaget – men att något sådant skulle vara förhållandet, torde man inte ha kunnat räkna med i förväg.

Enligt förvaltningslagens (1986:223) regler om myndigheternas serviceskyldighet (4 §) skall varje myndighet lämna upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp till enskilda i frågor som rör myndighetens verksamhetsområde. Hjälpen skall lämnas i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet. Frågor från enskilda skall besvaras så snart som möjligt. Om någon enskild av misstag vänder sig till fel myndighet, bör myndigheten hjälpa honom till rätta.

I detta fall sökte den enskilde upplysningar om ett aktiebolags rätt att agera vid återkrav av statligt stöd. Av utredningen framgår inte att detta behov av hjälp var sådant att det inte skulle ha kunnat tillgodoses av en annan myndighet än länsstyrelsen, nämligen NUTEK, vilken som företrädare för fordringsägaren och uppdragsgivare tydligen var den som var närmast till att lämna upplysningar. Hjälp skall lämnas i lämplig utsträckning. Självfallet skall hjälp också lämnas på lämpligt sätt. Om man nu hos länsstyrelsen ansåg att länsstyrelsen skulle hjälpa till hade man enligt min mening inte bort begagna sig av kreditupplysningssystemet, med de rättsliga inskränkningar som gäller för användning av detta, i synnerhet som kreditupplysningar inte kan anses som ett tjänligt medel för ändamålet.

De upplysningar som inhämtades omfattade inte bara ett bolag utan avsåg även G.T. själv, låt vara att upplysningarna i sammanhanget – han var ledamot av styrelsen – inte var att beteckna som en personupplysning enligt den etablerade terminologin. Vad länsstyrelsen här anger i sitt yttrande är inte riktigt klargörande: ”Länsstyrelsen har inte tagit någon personupplysning på G.T. som privatperson utan de uppgifter som framkom om G.T. hade samband med hans ställning som styrelseledamot i Mekon AB.” Vad länsstyrelsen ytterligare anför visar att man fått tillgång till uppgifter om G.T:s ekonomiska förhållanden; dessa uppges inte ha röjts för utomstående. Detta senare är gott och väl men av mindre betydelse i sammanhanget. Vad saken nu gäller är orsaken till att även sådana uppgifter över huvud taget kom in till länsstyrelsen och om det fanns någon giltig eller ursäktlig anledning till detta.

Av utredningen får anses framgå att man vid beställningen av upplysningar från UC, för vilken åtgärd P.H. synes ha haft ansvaret, hade kunnat stanna vid att få fram uppgifter bara om vilka som var ledamöter i styrelsen för bolaget. Länsstyrelsen har emellertid gått vidare och genom extra åtgärder inhämtat närmare uppgifter om G.T. Länsstyrelsen har inte gjort gällande att dessa

uppgifter skulle ha varit av värde för den hjälp som man säger sig ha velat lämna den som ställde frågor om Mekon AB. Och något behov av de närmare upplysningarna om G.T. för bedömning av dennes vederhäftighet i ekonomiskt hänseende i något mellanhavande med länsstyrelsen var det inte heller fråga om.

Vad P.H. närmare anfört innebär att det vid tillfället gick till som vanligt vid länsstyrelsens inhämtande av företagsupplysningar, varvid uppgifter om företagens företrädare var av betydelse för bedömningen. Situationen var dock inte sådan som avses i kreditupplysningslagen (se 2 § och ovan) utan av särskilt slag, varför framställningen om upplysningar hade bort begränsas till själva bolaget. Hänvisningen till det vanliga förfarandet kan sålunda inte försvara vad som skedde. Dessutom har man från länsstyrelsens sida därigenom inte förklarat att de närmare uppgifterna om bolagsföreträdarna avser bara en av dem, G.T. – annat har inte påstått från länsstyrelsens sida och framgår inte av handlingarna i övrigt. Vad som framkommit utesluter därför inte att upplysningarna om G.T. inhämtades av ovidkommande skäl (jfr a. prop. s. 104).

Det sagda innebär att man hos länsstyrelsen utan någon i verksamheten grundad anledning utnyttjade den möjlighet enligt lagen (9 § och 19 § andra stycket), att begära kreditupplysningar om t.ex. den som är styrelseledamot, som var och en – myndigheter och enskilda – har, trots att de inte behöver sådana upplysningar för i lagen angivet ändamål. Att kreditupplysningslagen låter hänsynen till personlig integritet väga mindre tungt i fråga om utlämnande av företagsupplysningar (jfr a. prop. s. 79 f. och 105) får ses som en lösning i stort som inte innebär att det allmänna – myndigheter – får bortse från vad som är meningen med kreditupplysningar ens i fall där enskilda får göra det.

Med hänsyn till vad jag sålunda funnit har länsstyrelsen genom sitt förfarande, åtminstone de åtgärder som medförde att uppgifter om en styrelseledamots ekonomi m.m. kom fram, utnyttjat sina befogenheter i annat syfte än vad regelsystemet i fråga är avsett för. Förfarandet får anses ha varit integritetskränkande för G.T.

Att i samband med svaret på G.T:s förfrågan hos länsstyrelsen fråga hur dennes uppdrag hos NUTEK hade tillkommit – om upphandling ägt rum – hade inget att göra med förfrågningen och var för övrigt inte en uppgift för länsstyrelsen. Frågan framstod dessutom som ett orättmätigt angrepp på G.T., för innehållet i dennes, som det visat sig, berättigade förfrågan. Länsstyrelsens skyldighet att såsom myndighet iaktta saklighet åsidosattes härigenom.

Med den kritik som ligger i det sagda avslutas ärendet.

Taxering och uppbörd samt folkbokföring

Fråga om handläggningen hos skattemyndighet av ett ärende gällande folkbokföring av barn som står under föräldrarnas gemensamma vårdnad

(Dnr 686-2002)

Med anledning av en anmälan mot Skattemyndigheten i Växjö, skattekontoret i Karlskrona, meddelade *JO Pennlöv* den 26 september 2002 ett beslut med följande lydelse.

Anmälan

M.P. har i en anmälan, som inkom till JO den 19 februari 2002, framfört klagomål mot skattemyndighetens handläggning av och beslut i ett folkbokföringsärende rörande hans dotter K.P, f. 2001. M.P. har härvid gjort gällande bl.a. att skattemyndigheten lagt en skrift som hans tidigare ombud skickat till barnets moder till grund för sitt beslut den 29 januari 2002, trots att han den 15 januari 2002 hade återkallat fullmakten för ombudet samt att han endast fått en förfrågan från skattemyndigheten som sänts till honom i lösbrev och att skattemyndighetens beslut endast tillställts honom för kännedom. Till anmälan har M.P. fogat bl.a. en kopia av skattemyndighetens beslut den 29 januari 2002.

Utredning

Ärendet har remitterats till skattemyndigheten som har anmodats att yttra sig över varför myndighetens beslut den 29 januari 2002 tillställts den ene vårdnadshavaren endast för kännedom.

I ett remissvar den 2 april 2002 har skattemyndigheten, företrädd av regionskattechefen Kjell Dahlström, anfört följande.

Begäran om barns flyttning skall göras av barnets vårdnadshavare (30 § folkbokföringslagen – 1991:481). Båda vårdnadshavarna ska underteckna flyttningsanmälan. Av handlingarna i ärendet framgår att endast den ena vårdnadshavaren (modern) är ingivare till ärendet. Fadern har ej besvarat de skriftliga kompletteringar myndigheten begärt samt per telefon meddelat att han inte tänker godkänna några papper avseende barnets flyttning. Myndigheten har då avvisat ärendet. Om skäl finns kan myndigheten besluta om s.k. tredskoskrivning enligt 34 § folkbokföringslagen. Så har skett i detta ärende där samtliga kända uppgifter vägts samman och legat till grund för beslutet.

Den handläggningsrutin som utformats vid myndigheten är att beslut i dessa ärenden skickas till ingivaren av ärendet. I det fallet endast ena vårdnadshavaren ingivit ärendet, sänds beslutet till andra parten för kännedom.

M.P. har i en skrift, som inkom till JO den 2 maj 2002, kommenterat skattemyndighetens remissvar.

Därefter har ärendet remitterats till Riksskatteverket (RSV) som har anmodats att yttra sig över skattemyndighetens handläggning, särskilt vad gäller de av myndigheten uppgivna rutinerna för expediering av beslut i fall av aktuellt

slag. RSV har även ombetts ange om det utfärdats några rekommendationer i frågan.

I ett remissvar den 7 augusti 2002 har RSV, företrätt av skattedirektören Monika Linder, anfört följande (bilagan har här utelämnats).

– – –

RSV:s bedömning

RSV har inte utfärdat några rekommendationer i form av allmänna råd eller liknande i frågan om expediering av beslut om barns folkbokföring.

Av Regeringsrättens avgörande RÅ 1995 ref. 74 framgår att för det fall ett barn står under gemensam vårdnad av föräldrarna, kan ett överklagande prövas i sak endast om föräldrarna, i enlighet med 6 kap. 13 § föräldrabalken och 30 § folkbokföringslagen, är ense om en sådan prövning. Med stöd i nämnda lagrum skall även en anmälan om ändring av barnets folkbokföring göras gemensamt av vårdnadshavarna.

I förevarande fall har modern ensamt gjort anmälan om flyttning trots gemensam vårdnad om barnet. Skattemyndigheten har helt korrekt avvisat anmälan. Det är RSV:s mening att underrättelse om ett sådant avvisningsbeslut skall ske till båda vårdnadshavarna då dessa har gemensam del av vårdnaden om barnet. Vidare gör RSV den bedömningen att beslutet om tredskoskrivning av K.P. inte borde ha tillställts den ene vårdnadshavaren endast för kännedom.

Vad gäller handläggningen i övrigt kan följande anföras. Med hänsyn till att fråga var om tredskoskrivning och även mot bakgrund av att fadern nyligen motsatt sig K.P:s mantalsskrivning hos modern, hade det enligt RSV:s mening varit lämpligt att låta M.P. ta del av de uppgifter modern gett in i barnets folkbokföringsärende.

M.P. har i en skrift, som inkom till JO den 17 september 2002, kommenterat RSV:s remissvar.

Bedömning

JO:s huvuduppgift är att granska att myndigheter och andra som står under JO:s tillsyn följer lagar och andra författningar i sin verksamhet. Syftet med denna granskning är i första hand att undersöka om myndigheterna har handlat enligt de regler för förfarandet som gäller för dem. JO kan inte ändra eller upphäva ett beslut som en domstol eller en annan 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 en lag eller en förordning eller annars framstår som uppenbart felaktigt.

Mot bakgrund av den redovisade inriktningen av JO:s tillsynsverksamhet uppehåller jag mig inte vid skattemyndighetens beslut rörande folkbokföringen av K.P. Min granskning avser i stället om skattemyndigheten ur formell synvinkel handlagt ärendet på ett korrekt sätt.

RSV har i sitt remissvar bl.a. anfört att underrättelse om ett avvisningsbeslut skall ske till båda vårdnadshavarna då dessa har gemensam del i vårdnaden om barnet och att beslutet om tredskoskrivning av K.P. inte borde ha tillställts fadern endast för kännedom. Jag delar den uppfattning som RSV givit uttryck för och förutsätter att skattemyndigheten vidtar åtgärder för att säkerställa att en sådan handläggningsrutin fortsättningsvis tillämpas.

Vad gäller handläggningen i övrigt har RSV i sitt remissvar anfört att det hade varit lämpligt att låta M.P. – inför skattemyndighetens beslut – ta del av de uppgifter modern givit in i ärendet. Trots att denna fråga endast indirekt varit föremål för remiss till skattemyndigheten finner jag mig oförhindrad att i denna del påtala följande.

Reglerna för kommunicering av folkbokföringsärenden har i tidigare ärenden varit föremål för min bedömning (jfr bl.a. dnr 1551-1997). Jag återger här ett utdrag ur mitt beslut i det aktuella ärendet (JO:s ämbetsberättelse 1998/99 s. 217 f.):

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. parters rätt att få del av uppgifter.

En av de bestämmelser i förvaltningslagen (. . .) 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 part emot, om uppgiften saknar betydelse eller om åtgärderna av någon annan anledning är uppenbart obehövliga,

– – –

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 muntligen, genom vanligt brev, genom delgivning eller på något annat sätt.

– – –

På sätt som RSV angivit i sitt remissvar förefaller det som om M.P. inte kommunicerats det beslutsunderlag som ingivits av modern inför skattemyndighetens beslut om tredskoskrivning. Något undantag från kommuniceringsskyldigheten jämlikt förvaltningslagen har, såvitt framkommit, inte förelegat. Skattemyndighetens handläggning har således varit bristfällig även i detta avseende.

Med den kritik som ligger i det ovan anförda avslutar jag ärendet.

En skattemyndighet har underlåtit att kommunicera uppgifter som inhämtats i ett folkbokföringsärende

(Dnr 2796-2002)

Med anledning av en anmälan mot Skattemyndigheten i Växjö, skattekontoret i Ljungby, meddelade *JO Pennlöv* den 17 oktober 2002 ett beslut med följande lydelse.

Anmälan

I en anmälan, som inkom till JO den 14 augusti 2002, har S.H. – såsom jag uppfattat hans anmälan – klagat på skattemyndighetens handläggning av ett folkbokföringsärende rörande anmälan om flyttning. S.H. har härvid ifrågasatt skattemyndighetens förfarande att inför sitt beslut inhämta uppgifter från tredje person. Han har vidare uppgivit att han inte har något att invända mot skattemyndighetens beslut i ärendet. Till anmälan har S.H. fogat en kopia av skattemyndighetens beslut den 5 augusti 2002.

Utredning

Skattemyndighetens akt i det aktuella ärendet har inhämtats och granskats. Med anledning av de uppgifter som härvid framkommit har ärendet remitterats till skattemyndigheten. I remissen har skattemyndigheten anmodats att yttra sig över huruvida S.H. inför myndighetens beslut har underrättats om de uppgifter som har tillförts ärendet genom någon annan än honom själv och om han har fått tillfälle att yttra sig över dessa uppgifter.

I ett remissvar den 23 september 2002 har skattemyndigheten, företrädd av regionskattechefen Kjell Dahlström, anfört följande.

Som ett led i utredningen med anledning av flyttningsanmälan från S.H. har skattemyndigheten inhämtat uppgifter från fastighetsbolaget Ljungbybostäder AB. Uppgifterna låg till grund för skattemyndighetens beslut om folkbokföring. Av förbiseende har S.H. inte underrättats om de inhämtade uppgifterna före beslut i ärendet.

S.H. har beretts tillfälle att yttra sig över skattemyndighetens remissvar, men har inte hörts av.

Bedömning

Enligt 17 § första stycket förvaltningslagen (1986:223) får ett ärende som avser myndighetsutövning mot någon enskild inte avgöras utan att sökanden, klaganden eller annan part har underrättats om en uppgift som tillförts ärendet genom någon annan än honom själv och har fått tillfälle att yttra sig över den. Kommunikationsskyldigheten består således av två led, dvs. parten skall dels underrättas om utredningsmaterialet, dels få tillfälle att yttra sig över det. I lagrummet anges vissa undantag från kommunikationsskyldigheten, men dessa undantag är inte av intresse i detta ärende.

Reglerna om myndigheternas kommunikationsplikt utgör en av de viktigaste garantierna för den enskildes rättsskydd. Felbedömningar och förhastade beslut från myndigheten kan t.ex. ibland förhindras genom att den enskilde bereds tillfälle att yttra sig över utredningsmaterialet. Eventuella förbisedda, undervärderade eller felaktiga faktauppgifter kan också bemötas av den enskilde. 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 ärendet, som angår honom, och att hans egna synpunkter däri betraktas som ovidkommande.

Av utredningen i nu förevarande ärende framgår att skattemyndighetens handläggare per telefon erhållit uppgift från en tredje person om att anmälaren alltjämt bodde på den adress som han i sin anmälan om flyttning uppgivit som bostadsadress *före* flyttning. Uppgiften är enligt min bedömning av den karaktären att den typiskt sett måste anses ha betydelse vid bedömningen av ärendet. Av skattemyndighetens beslut framgår också att myndigheten lagt uppgiften till grund för sitt beslut. Det har således jämlikt 17 förvaltningslagen förelegat en skyldighet för skattemyndigheten att dels underrätta S.H. om utredningsmaterialet, dels låta honom få tillfälle att yttra sig över det.

Med den kritik som ligger i det ovan anförda avslutar jag ärendet.

Socialtjänst

Socialtjänstlagen (SoL)

En socialnämnd beslutade att en famljehemsplacering av barn skulle upphöra; fråga bl.a. om nämnden med erforderlig omsorg hade utrett förutsättningarna för familjehemsvårdens upphörande och om nämndens förberedelser inför barnets hemflyttning var tillräckliga

(Dnr 1923-2000)

Socialnämnden i Skellefteå kommun beslutade den 24 november 1992 att omedelbart omhänderta E.M. med stöd av 6 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU). Efter en ansökan av socialnämnden beslutade Länsrätten i Västerbottens län i dom den 22 december 1992 att E.M. skulle beredas vård enligt 1 och 2 §§ LVU. Vården enligt LVU föranleddes av att modern M.M. till följd av missbruk av droger samt brist i erforderlig omsorg utsatte E.M:s hälsa och utveckling för allvarlig fara. Den 1 februari 1993 familjehemsplacerades E.M. hos makarna B.

Efter omhändertagandet av E.M. har modern haft umgänge med dottern. Detta umgänge har dock inte varit regelbundet. Under åren 1993–1996 missbrukade M.M. periodvis narkotika och erhöll vård vid flera tillfällen. Efter avslutad vård i mars 1996 flyttade hon och hennes man S.M. till Askersund och i december 1996 föddes deras son M. Familjen flyttade under våren 1998 till Orsa.

Socialnämnden i Skellefteå kommun beslutade den 7 december 1998 att vården av E.M. enligt LVU skulle upphöra och övergå till vård enligt socialtjänstlagen (1980:620), SoL. Samtidigt fattades beslut om att vården enligt SoL skulle upphöra den 26 december 1998. E.M. flyttade då till modern i Orsa. Skellefteå kommun avslutade ärendet rörande E.M. den 4 januari 1999.

Sedan familjen flyttat till Ånge kommun inledde socialnämnden där den 19 augusti 1999 en utredning rörande E.M:s förhållanden med anledning av uppgifter som lämnades av en kurator vid vårdcentralen i Ånge. Därefter inkom ytterligare anmälningar till socialförvaltningen, bl.a. från E.M:s tidigare skola, efter det att hon hade varit på besök där.

Den 28 december 1999 beslutade nämnden om bistånd i form av en tillfällig placering av E.M. hos makarna B. där hon tidigare varit placerad. Därefter, den 22 februari 2000, beviljade nämnden bistånd i form av vård i familjehemmet fr.o.m. den 1 mars 2000.

Socialnämnden i Ånge kommun begärde, genom socialnämndens ordförande Gun Olofsson och 1:e socialsekreteraren Maud Edman, i en anmälan till JO att JO skulle granska Skellefteå kommuns och Orsa kommuns handläggning av familjehemsärendet rörande E.M. i syfte att klargöra uppkomna frågor beträffande beslutet om upphörande av vård enligt LVU och SoL, beslutsunderlaget, barnperspektivet, planeringen inför hemplaceringen och uppföljningen efter hemplaceringen.

Inledningsvis infordrades från socialförvaltningarna i Ånge kommun, Skellefteå kommun och Orsa kommun personakterna rörande E.M. för granskning.

Anmälan remitterades därefter till Socialnämnden i Skellefteå kommun och till Socialnämnden i Orsa kommun för utredning och yttrande.

Socialnämnden i Skellefteå kommun anförde följande.

Av utredning som biläggs denna paragraf framgår att M.M. flyttade till Skellefteå kommun 1986. Hon hade då enligt egen utsago missbrukat alkohol och narkotika fram till augusti 1985. Hon var fast besluten att börja ett nytt liv utan droger.

M.M. hade sedan tidigare ett barn placerat i familjehem. E.M. föddes 1990-09-16, fem veckor för tidigt.

I november 1992 anhölls M.M. tillsammans med S.M. i Örnsköldsvik och E.M. blev omhändertagen enligt 2 § LVU till följd av missbruk och kaotisk livssituation och brister i omsorgen hos föräldrarna. Hon placerades i familjehem 1993-02-01. Det blev en svår tid för M.M. Hon medgav att hon drogat sedan omhändertagandet, men hennes målsättning var dock klar; hon skulle ha tillbaka E.M.

Under perioden 1993–1996 missbrukade M.M. narkotika periodvis och erhöll även vård vid flera tillfällen. I mars 1996 gick hon in för vård på Åsbrohemmet och S.M. och M.M. flyttade sedan till Åsbro för att få fortsatt stöd av LP-stiftelsen och Pingstförsamlingen.

I december 1996 föddes M.M:s och S.M:s gemensamma barn M. M.M. ville att placeringen av E.M. skulle upphöra men i september 1997 beslutade hon att E.M. skulle få bo kvar i sitt familjehem. I augusti 1998 konstaterades att M.M. hade fått diabetes då hon kom in akut på sjukhus i Mora. Familjen hade under våren flyttat till Orsa kommun för att få stöd av det s k Växthuset. Förslag till arbetsplan och umgängesplan upprättades.

Skellefteå kommuns socialnämnd beslutade l998-12-07 att vården enligt LVU skulle upphöra och övergå till vård enligt SoL, eftersom nämnden gjort den bedömningen att M.M. hade resurser att ta hand om sitt barn. Det fanns inget dokumenterat missbruk av narkotika sedan 1996 och familjen hade ordnade hemförhållanden. Den umgängesplan som gjordes upp under hösten hade fungerat tillfredsställande.

M.M. begärde omgående efter att LVU upphörde att flickan skulle flytta hem. 1998-l2-26 flyttade E.M. tillbaka till M.M. i Orsa.

Under hösten 1998 togs flera telefonkontakter med socialsekreterare i Orsa och den gemensamma bedömningen med Orsa kommun var att familjen behövde stöd i form av hemterapeut och kontaktfamilj. Socialkontoret i Orsa lovade tillgodose detta. Orsa kommun åtog sig därmed ansvaret för fortsatt stöd och uppföljning.

I den utredning, undertecknad av områdeschefen Gunnar Bergkvist och socialsekreteraren Astrid Majanen, som fogats till remissvaret anfördes bl.a. följande

E.M. i familjehemmet

Under E.M:s placering i familjehemmet har M.M. haft umgänge med sitt barn, tätare ibland och med längre avbrott ibland. I de flesta fall har någon från socialtjänsten varit med. M.M. har starka moderskänslor för sin dotter. Varje gång var energikrävande för henne men det var bra för båda att få träffas. E.M. har en stark anknytning till sin mamma. Det var inte lätt för M.M. när E.M. grät när hon skulle åka iväg.

Den 29 december 1996 föddes M.M:s och S.M:s gemensamma barn, M. Under våren diskuterade vi med M.M. om att hon skulle satsa på M. och låta E.M. bo kvar i familjehemmet i Varuträsk. Hon var motståndare till detta. I september 1997 hade M.M. bestämt sig att E.M. skulle få bo kvar i sitt familjehem. M.M. tyckte nu att umgänget fungerade bra eftersom E.M. fick komma till Boliden och ha sitt umgänge där sedan M. föddes. M.M. kände sig aldrig välkommen när hon hälsade på E.M. i familjehemmet.

1997-10-l0 inkom en anmälan från skolan. E.M. hade blivit slagen i familjehemmet. Socialtjänsten hade flera samtal med familjehemsföräldrarna som erbjöds hemterapeut och familjerådgivning. Familjehemmet tackade ja till att upprätta en stödkontakt med familjerådgivningen, ett erbjudande som fortfarande kvarstår. Däremot tackade de nej till hemterapeut. Familjehemsmamman hade ringt till M.M. och berättat att hon gett E.M. en ”dask i ändan”. Detta tyckte M.M. inte var så allvarligt. Under umgänget vid jul berättade E.M. för M.M. att familjehemsmamman hade dragit ner byxorna på henne och slagit henne så det gjorde ont. Det var ingen dask för M.M. Hon var mycket upprörd över detta. Själv kan hon inte tänka sig att slå barn.

Vid en planerad träff kom inte familjehemmet och därigenom fick de inte veta hur S.M. och M.M. kände det. M.M. ville att E.M. skulle få ett nytt familjehem. Hon klarade inte av att gå omkring och vara orolig för E.M. Familjehemmet å andra sidan uttryckte sig om att det som hänt bara var ”en storm i ett vattenglas”. Det var attityden i familjehemmet som var oroväckande. Socialnämndens övervägande vid denna tidpunkt var huruvida E.M. skulle omplaceras i ett annat familjehem alternativt att återgå till sin mor.

Barnperspektiv

E.M. har under hela placeringen stått i centrum. Vi har stått för ett fungerande umgänge och följt hennes längtan att få flytta till mamma. När det blev aktuellt att hon skulle flytta hem tog mamma upp med flickan skillnader i levnadsstandarden. Detta oroade inte E.M. Astrid Majanen pratade med E.M. kring hemflyttningen när hon var hos mamma i Boliden. E.M. ringde till Astrid och bad om att få flytta hem till mamma. När hon varit hos mamma har det inte varit någon tvekan hos flickan. Ibland har E.M. frågat farmor, som bor en trappa ner, om hon kunde få flytta till dem.

Under hösten 1998 hade E.M. samtal med socialsekreterare Inger Olofsson. Det skedde i familjehemmet. E.M. var ambivalent och kom i rejäl lojalitetskonflikt. Det blev viktigt att E.M. inte behövde göra något ställningstagande. Enligt barnkonventionen ska barnen i första hand bo med sina biologiska föräldrar. Anknytningen till modern har varit stark hos E.M.

Planering inför hemplacering

M.M. tryckte på och ville ha tillbaka E.M. Under sommaren blev M.M. sjuk och behövde sköta om sig själv. LVU:n kvarstod i samråd med M.M. Hon förstod att vi kunde misstänka att hon drogade eftersom hon hade blivit så mager. Hennes diabetes bekräftades när hon torsdagen den 20 augusti kom in akut på ett sjukhus i Mora. Hon hade kommit i koma. S.M. och M.M. hade under våren flyttat till Orsa. De uppger att det berodde på att Askersunds kommun inte kunde ge de stödmöjligheter som de ansåg att de behövde. Övervakaren hade tipsat om att Orsa kommun hade ett bra stöd i det som kallades Växthuset.

Förslag till arbetsplan och umgängesplan upprättades 1998-09-15, se bilaga *(här utelämnad, JO:s anmärkning).*

Socialsekreterare Astrid Majanen tog kontakt med Orsa kommun, socialsekreterare Lars Gref. Han informerades om den planerade hemkomsten för E.M. M.M. hade redan informerat honom om detta.

Den 8 oktober 1998 meddelade Lars Gref per telefon att han höll på med en utredning. Familjen hade begärt kontaktfamilj för M. Familjen hade kontakt med Pingstkyrkan. Det fungerade bra. S.M. var på öppenvården i Växthuset varje dag och M.M. gick i skolan. Makarna lämnade prover för att visa att de var drogfria.
/– – – /

Uppföljning

Under hösten 1998 togs flera telefonkontakter med handläggare Lars Gref, socialsekreterare i Orsa. M.M. hade själv pratat med socialkontoret och begärt stöd. Vår gemensamma bedömning med Orsa kommun var att familjen behövde stöd i form av hemterapeut och kontaktfamilj. Socialkontoret i Orsa lovade tillgodose detta. Orsa kommun åtog sig därmed ansvaret för fortsatt stöd och uppföljning.

Angående E.M:s fortsatta kontakt med familjehemmet träffades överenskommelse att M.M. och S.M. skulle höra av sig varje gång de kom på besök till S.M:s föräldrar i Boliden. Då skulle E.M. få träffa familjehemmet.

Socialnämnden i Orsa kommun anförde följande.

I samband med att ärendet aktualiserades i mars månad 1999 lades efter samråd med avd. chef upp en strategi att så långt som möjligt undvika en ny placering av E.M., utan att istället försöka att lösa den aktuella situationen med hjälp av andra insatser. Efter att ha gjort ett hembesök fattades beslutet att de behov som fanns skulle kunna tillgodoses med hjälp av tillsättande av en kontaktfamilj som avlastning när det gällde barnen samt hjälp i hemmet med vardagliga sysslor så som städning. Detta mot bakgrund av att barnens mor lider av flera fysiska åkommor som gör att hennes ork och fysiska förmåga begränsas. Då hon också saknar körkort fick extra hjälp i hemmet bedömas som en nödvändighet för att göra matinköp då familjen var bosatt i ett bostadsområde utanför centrala Orsa.

Bedömningen gjordes att avlastning för barnen samt extra hjälp i hemmet ej är nödvändigt när fadern i familjen finns i hemmet då han, vilket framgått av tidigare utredning, är den som sköter större delen av dessa sysslor. Beslut fattades därför för den period som han skulle vara frånvarande från hemmet då dessa behov sedan skulle tillgodoses på annat sätt.

I en utredning som gjordes under hösten 1998 framkom att familjen i övrigt fungerade på ett tillfredsställande sätt och det hade inte framkommit något sedan dess som kunde tyda på att familjens funktion förändrats till det sämre.

Socialnämnden i Orsa kommun anförde i sitt beslut om yttrande till JO att det fanns brister i handläggningen avseende bl.a. dokumentation och beskrivning av barnets situation. Nämnden uppgav att den ämnade vidta åtgärder för att förbättra rutiner och utveckla verksamheten.

Socialnämnden i Ånge kommun kommenterade remissvaren.

I ett beslut den 11 oktober 2002 anförde *JO André* följande.

Inledning

Den 1 januari 2002 trädde en ny socialtjänstlag (2001:453) i kraft. I förevarande ärende behandlas händelser och omständigheter som ägde rum under den tid socialtjänstlagen (1980:620) var gällande och i remissvaren har hänvisats till den lagen. Jag har emellertid valt att här hänvisa till den nya social-

tjänstlagen, som – i de avseenden som nu behandlas – inte har inneburit någon förändring i sakligt hänseende.

Socialnämndens i Skellefteå kommun handläggning av det aktuella ärendet

Nämndens skyldighet att inleda utredning

Socialnämnden skall noga följa den vård som ges barn och ungdomar med stöd av 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 därvid på den tjänsteman vid förvaltningen som har den närmare uppsikten över vården att anmäla till nämnden hur vården har bedrivits och hur barnets och vårdnadshavarnas förhållanden utvecklat sig. Avsikten är inte att denna anmälan skall leda fram till ett formellt beslut. Det är först om nämnden finner anledning att ifrågasätta behovet av fortsatt vård som en prövning i nämnd skall ske. Nämnden skall därvid ta initiativ till att behövliga kompletteringar av utredningen görs.

Närmare bestämmelser om nämndens skyldighet att inleda en utredning finns i 11 kap. SoL. Där stadgas bl.a. att nämnden utan dröjsmål skall inleda utredning av vad som genom ansökan eller på annat sätt har kommit till nämndens kännedom och som kan föranleda någon åtgärd av nämnden. Skyldighet att inleda utredning föreligger inte endast om nämnden självmant finner anledning att väcka fråga om upphörande av vård enligt LVU. En utredning skall även inledas om t.ex. vårdnadshavaren begär att vården skall upphöra.

Av socialförvaltningens akt framgår att det bl.a. i juli 1997 fördes diskussioner mellan M.M. och socialförvaltningen om att E.M. skulle flytta hem. I september samma år uppgav M.M. att hon inte kunde ta hem dottern eftersom ”det skulle bli för mycket för henne”. Frågan om E.M:s hemflyttning väcktes på nytt i början av 1998. Den utlösande faktorn till att M.M. inte ville att E.M. skulle bo kvar i familjehemmet torde ha varit att dottern under hösten året innan skulle ha utsatts för en fysisk bestraffning. I mars månad 1998 synes M.M. ha gett ett klart uttryck för att hon önskade att E.M. skulle flytta hem eller åtminstone placeras i ett annat familjehem. I vart fall vid denna tidpunkt förelåg en sådan framställning från vårdnadshavarens sida som nämnden har haft att besvara genom ett beslut. Nämnden borde därför ha inlett en utredning enligt 11 kap. 1 § SoL som skulle ligga till grund för ett beslut angående frågorna om fortsatt vård enligt LVU eller omplacering av E.M.

Något beslut om att inleda en utredning har såvitt framkommit inte fattats. Nämnden hade dock flera kontakter med M.M., familjehemmet och E.M. under våren 1998 fram till december samma år rörande E.M:s eventuella hemflyttning. Handläggarens slutsatser med anledning av dessa kontakter utmynnade i ett förslag som togs in i det övervägande som nämnden hade att göra enligt bestämmelsen i 13 § andra stycket LVU. Det arbete som bedrevs under denna tid och innehållet i själva övervägandet kan i och för sig sägas motsvara den utredning som nämnden skulle ha inlett. Ett beslut om en formell utredning skulle dock sannolikt ha lett till en fastare struktur rörande

utredningsarbetet. Om nämnden inlett en utredning skulle även reglerna om bl.a. dokumentation, kommunikation och företräde inför nämnden ha varit direkt tillämpliga. Det är av stor vikt att dessa från rättssäkerhetssynpunkt viktiga regler inte indirekt åsidosätts genom en ”formlös” handläggning. Jag finner i sammanhanget också skäl att påpeka att den tid under vilken frågan om vårdens upphörande ”utreddes”, från våren 1998 fram till december samma år, framstår som alltför lång.

Nämndens beslut att familjehemsvården skulle upphöra

Vård enligt LVU 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). Det måste finnas konkreta omständigheter som talar för en risk för skada. Med skada avses bl.a. det psykiska lidande ett barn utsätts för genom t.ex. ständigt återkommande uppträden i hemmet till följd av missbruk av alkohol eller narkotika. Vård kan också bli aktuell vid brister i omsorgen om barnet. En sådan situation kan föreligga om barnets behov av känslomässig trygghet och stimulans allvarligt eftersätts på grund av missbruk eller psykiska störningar hos föräldrarna. Det kan även vara fråga om att barnet allvarligt missköts i fråga om hygien, kläder eller mat.

När vård enligt LVU inte längre behövs skall socialnämnden enligt 21 § LVU besluta att vården skall upphöra. Som framgår av vad som tidigare har anförts skall nämnden fortlöpande, minst en gång var sjätte månad, överväga om vård enligt LVU fortfarande behövs. Nämnden har därvid bl.a. att ta ställning till om vården kan bedrivas med samtycke av de berörda enligt reglerna i socialtjänstlagen.

Utredningen här ger vid handen att vårdnadshavaren inte synes ha motsatt sig att E.M. var placerad i familjehemmet under 1997 och 1998. Av dokumentationen framgår bl.a. att M.M:s inställning i september 1997 var att E.M. skulle vara kvar i familjehemmet och hon uppgav då att hon visste att E.M. hade det bra där. Vidare uppges i remissvaret att vården enligt LVU kvarstod i samråd med M.M. under sommaren 1998. Skälet till att vården, trots M.M:s positiva inställning, bedrevs med stöd av reglerna i LVU fram till några veckor innan E.M. flyttade hem har inte kommit till klart uttryck i utredningen. Jag vill rent allmänt erinra nämnden om att den alltid måste överväga om vård som ges enligt LVU skall övergå till vård i frivillig form.

Nämnden beslutade den 7 december 1998 att vården av E.M. enligt LVU skulle upphöra och övergå till vård enligt socialtjänstlagen (1980:620), SoL. Samtidigt fattades beslut om att vården enligt SoL skulle upphöra den 26 december 1998 då E.M. skulle flytta tillbaka till modern. När det gäller nämndens beslut om att vården skulle upphöra innefattar det sådana bedömningar som JO regelmässigt inte uttalar sig om. Även om det i förevarande fall kan ifrågasättas på vilken grund nämnden fann skäl att tidsbegränsa beslutet om vård av E.M. med stöd av SoL har jag inte funnit anledning att uppehålla mig vid frågan. Jag finner dock skäl att uttala följande när det gäller

den utredning som låg till grund för beslutet om familjehemsvårdens upphörande.

Det framgår att M.M. under åren 1993–1996 vid flera tillfällen var föremål för olika insatser från socialtjänstens sida. Efter att hon tillsammans med S.M. fick sonen M. år 1996 synes socialförvaltningen inte ha erhållit några uppgifter som gav vid handen att M.M. missbrukade. Även om förvaltningen inte hade anledning att misstänka att något missbruk förekom, synes det ha funnits vissa frågetecken rörande M.M:s förmåga att ta hand om dottern. Härvid bör t.ex. framhållas att sonen M:s förhållanden i hemmet hade utretts vid två tillfällen under 1997 respektive 1998 av Socialnämnden i Askersunds kommun. Vidare hade Socialnämnden i Orsa kommun en pågående utredning angående M:s hemförhållanden vid den tidpunkt då E.M. flyttade dit.

Den utredning som Socialnämnden i Askersunds kommun inledde i mars 1998 var föranledd av uppgifter som lämnats av polisen. Av dessa framgick att M.M. hade påträffats sovande i en bil tillsammans med M. som skrek och var förtvivlad. Under utredningstiden inkom uppgifter om att M.M. i juni 1998 hade försökt att inhandla narkotikaklassade preparat med ett förfalskat recept samt att hon och maken var misstänkta för ett inbrott i maj månad. S.M. uppgavs ha huvudansvaret för M:s skötsel och uppfostran och M.M. ansågs ha behov av ett fortsatt regelbundet stöd från den psykiatriska öppenvården. Det hade dock inte framkommit några uppgifter om att M. for illa och utredningen avslutades därför den 29 juli 1998 med förslag på stödinsatser i form av barnomsorg och kontaktfamilj för M. När denna utredning avslutades hade familjen flyttat från Askersund till Orsa.

Socialtjänsten i Orsa kommun inledde sin utredning avseende M. i augusti 1998. Denna utredning föranleddes av att M.M. hade kommit in akut med ambulans till lasarettet och hon uttryckte vid detta tillfälle oro för sin son. Det inkom därefter en anmälan från socialförvaltningen i Hallsbergs kommun. Förvaltningen hade kontaktats av en advokat som hade observerat en kvinna – M.M. – i ett tingshus. Kvinnan hade haft med sig ett barn på cirka tre år som kallade henne för mamma. Advokaten bedömde att kvinnan varit kraftigt påverkad av något och inte kapabel att ta hand om barnet. I socialnämndens utredning anfördes dock bl.a. att makarna M. levde drogfria vilket de styrkte genom deltagande i ett projekt för före detta missbrukare. De bedömdes emellertid vara i behov av stöd för att bibehålla sin drogfrihet. M. ansågs ha behov av plats inom barnomsorgen och familjens begränsade nätverk gjorde att det även ansågs föreligga ett behov av kontaktfamilj för sonen som en avlastning för föräldrarna. Det framkom inga uppgifter som gav anledning till oro för M:s omvårdnad och utredningen avslutades den 3 februari 1999 med de föreslagna stödåtgärderna.

De redovisade förhållandena berördes i den utredning som låg till grund för Socialnämndens i Skellefteå kommun beslut att vården av E.M. enligt LVU skulle upphöra. I utredningen anfördes bl.a. följande.

Efter M:s födelse har socialtjänsten i Askersund gjort två utredningar. Det har inte framkommit några misstankar om missbruk. Det finns heller ingen oro för hur M. mår och vårdas i hemmet. Familjen har däremot behov av kontaktfamilj eftersom de har ett begränsat nätverk. Under maj månad flyttade M.M.

och S.M. till Orsa. De tyckte att socialtjänsten i Askersund inte kunde ge dem vad de behövde. De fick avslag på ekonomisk ansökan vilket gjorde att deras ekonomi blev kaotisk. De fick veta att Orsa hade ett bra uppbyggt nätverk kring missbruk så de flyttade dit. Orsa kommun har kontakt med familjen och det pågår en utredning eftersom M.M. kom in till lasarettet i sockerkoma och var nästan döende. Vid telefonsamtal den 2 december 1998 uppger socialsekreteraren Lars Gref, Orsa kommun, att han uppfattar M.M. mer stabil nu. Det går lätt att prata med henne och hon tar initiativ i samtalen. Eftersom hon har brännskador, giftstruma, socker och en psykisk bit att bearbeta föreslår de sjukbidrag för henne. När M.M. låg på lasarettet togs prov på S.M. och han visade då på opiater. Sedan dess har han varit drogfri.

Det ligger i sakens natur att ett beslut i ett ärende angående vård enligt LVU måste bygga på en fullständig utredning. Enligt min mening finns det flera frågetecken rörande den utredning som låg till grund för nämndens beslut om vårdens upphörande. Jag vill då särskilt framhålla att det i utredningen fanns få uppgifter som beskrev familjens aktuella situation rörande t.ex. boendeförhållanden och sysselsättning. Mot bakgrund av att umgänget mellan E.M. och modern under vårdtiden hade varit relativt begränsat borde det vidare närmare ha belysts hur umgänget hade fungerat, framför allt under hösten 1998, och hur förhållandet mellan mor och dotter hade utvecklats. I utredningen finns inte heller någon uppgift rörande förhållandet mellan M.M:s man S.M. och E.M. Rent allmänt kan sägas att det på grundval av enbart själva utredningen måste ha varit svårt för nämnden att bilda sig en uppfattning rörande de omständigheter som familjen levde under och familjens förmåga att ge E.M. en uppväxt under goda och trygga förhållanden.

Nämndens förberedelser inför hemflyttningen

Vård i familjehem med stöd av LVU eller SoL bygger på att den unge skall flytta tillbaka till föräldrarna när förhållandena är sådana att behov av vård utanför hemmet inte längre föreligger. Under vårdtiden är det därför viktigt att det finns en nära och god kontakt mellan föräldrarna och barnet för att barnet skall kunna utvecklas väl i familjehemmet och på sikt kunna återföras med sina föräldrar.

Att skilja ett barn från dess föräldrar innebär som regel påfrestningar för barnet även om förhållandena i hemmet har varit sådana att vård enligt LVU har blivit aktuell. Vid hemflyttning utsätts barnet för en ny separation. Om barnet har bott en lång tid i familjehemmet kan den bli svår. Enligt 21 § LVU skall socialnämnden därför noga förbereda den unges återförening med den eller dem som har vårdnaden om honom. Nämnden skall därvid hjälpa barnet och familjehemsföräldrarna samt barnets föräldrar inför hemkomsten.

En återförening behöver förberedas på ett aktivt och insiktsfullt sätt. Arten och omfattningen av förberedelserna samt den tid som erfordras blir beroende av omständigheterna i det enskilda fallet. Hur återföreningen skall förberedas kommer ofta till uttryck i en vårdplan. Det är socialnämnden som har ansvaret för planeringen och den bör göras i samråd med alla inblandade.

Med den utgångspunkten att det i förevarande fall inte längre behövdes vård enligt LVU kan man diskutera om E.M:s hemflyttning var i överensstämmelse med hennes bästa. Eftersom nämnden ansåg att vården enligt LVU

skulle upphöra hade nämnden dock små möjligheter att förhindra en återflyttning. De frågor som kan uppkomma i en sådan situation har nyligen behandlats av LVU-utredningen i dess betänkande Omhändertagen – Samhällets ansvar för utsatta barn och ungdomar (SOU 2000:77). Jag kan rent allmänt hänvisa till betänkandet och då särskilt s. 146 f.

När det gäller E.M. hade kontakten mellan henne och modern varit mycket begränsad under åren 1993 till 1996. Kontakterna hade inskränkt sig till att de träffats vid några enstaka tillfällen. Under 1997 togs dock initiativ till en tätare kontakt. Försöken att få till stånd en god relation mellan dem blev än mer tydliga under 1998 då en konkret diskussion rörande E.M:s hemflyttning började föras.

Den 15 september 1998 upprättade socialförvaltningen en arbets- och umgängesplan rörande E.M. Av denna framgår att målet var att E.M. skulle känna trygghet i att få behålla båda sina familjer. Hon skulle inte behöva välja eller välja bort någon. När det gäller umgänget föreslogs umgänge vid tre tillfällen under hösten samt att familjehemmet och M.M:s familj i samråd skulle besluta om hur umgänget över julen skulle se ut. Enligt denna planering skulle en umgängesplan för våren göras upp på samma sätt och varje umgängestillfälle skulle utvärderas. Av en journalanteckning från december 1998 framgår att planeringen var att utöka umgänget och under förutsättning att det fungerade skulle E.M. kunna flytta hem sommaren 1999.

Dokumentationen när det gäller umgänget under 1998 är knapphändig och det är svårt att få någon uppfattning om hur umgängestillfällena avlöpte. Det uppges i remissvaret att umgängesplanen som gjordes upp under hösten hade fungerat tillfredsställande. Det ges ingen närmare förklaring till vad som avses med detta. Så sent som i oktober 1998 hade E.M., enligt vad som framgår av journalanteckningar, förklarat mycket bestämt att hon inte ville flytta till modern. Vidare är det oklart huruvida det planerade umgängestillfället i november månad genomfördes. Umgänget synes för övrigt till övervägande del ha skett i Boliden och inte i Orsa där M.M. var bosatt. Enligt remissvaret har i de flesta fall även någon från socialtjänsten varit med vid umgängestillfällena. I den utredning som låg till grund för nämndens beslut den 7 december 1998 anfördes bl.a. följande angående umgänget och E.M:s situation.

E.M. har under hela placeringstiden haft umgänge med sin mor. Umgängesplanen för 1998 kunde inte göras eftersom familjehemmet uteblev. Under sommaren var E.M. en vecka i Boliden hos M.M. Under hösten har det varit umgänge varje månad och E.M. har varit och hälsat på en vecka i Orsa. Det har gått bra. Både M.M. och familjehemmet säger att det har gått bra. E.M. är nu inne i en svår lojalitetskonflikt. Hon har börjat ljuga mycket för att vara alla till lags.

Av visst intresse i detta sammanhang är de uppgifter som M.M. lämnade i samband med den utredning som Socialnämnden i Ånge kommun utförde under perioden den 19 augusti 1999–den 21 februari 2000. I den utredningen uppgavs bl.a. följande.

Redan vid det första mötet med M.M. och S.M. framför de sin besvikelse gällande inskolningen av E.M. vid hemplaceringen. M.M. berättar att E.M:s hemflytt föregicks av att skolan anmälde att E.M. blivit slagen i familjehem-

met. Efter den händelsen skulle E.M. omplaceras eller återplaceras till M.M. och S.M. Det var inte M.M. som begärde att få hem E.M. Enligt M.M. har hon och E.M. träffats ca 30 gånger under de sex år E.M. varit placerad hos familjen B. De visste om återplaceringen i två månader, men fick ingen inskolning. M.M. och S.M. begärde att ”få komma någonstans där de kunde bli en fungerande familj. De kände ju inte varandra”, säger S.M. (Enligt telefonsamtal den 9 november 1999, med socialsekreterare Astrid Majanen i Skellefteå, skedde ingen prövotid vid överlämnandet av E.M. till den biologiska mamman). M.M. och S.M. fick inga uppgifter om vilka barnsjukdomar E.M. hade haft, hennes skonummer, vilken storlek på kläder o.d.

Det kan vara svårt att i efterhand dra alltför säkra slutsatser av de uppgifter som M.M. lämnade. Klart är dock att umgänget varit begränsat och man kan på goda grunder anta att M.M. och E.M. inte hade hunnit utveckla någon mer omfattande och djupgående relation. I detta sammanhang vill jag erinra om de brister jag har påtalat i den utredning som låg till grund för nämndens beslut om att vården enligt LVU och SoL skulle upphöra samt att E.M. skulle flytta hem. En naturlig del i planeringen av en återförening av barn och förälder är ett eller flera på lämpligt sätt arrangerade och framgångsrikt genomförda besök av barnet i föräldrahemmet. I förevarande fall synes socialnämnden inte ha gjort något hembesök hos M.M. efter det att arbets- och umgängesplanen upprättades i september 1998. Härutöver kan tilläggas att socialnämnden, såvitt utredningen ger vid handen, inte heller hade haft kontakt med E.M:s nya skola. Som regel måste även en sådan kontakt anses utgöra en naturlig del när en återförening är nära förestående. Det finns även skäl att ifrågasätta av vilken anledning den ursprungliga planeringen enligt den upprättade arbets- och umgängesplanen frångicks.

Nämnden har i sitt yttrande delvis lagt ansvaret på M.M. för att hemflyttningen skedde förhållandevis plötsligt. Den ursprungliga planeringen synes ha varit att E.M. skulle flytta hem till sommaren 1999. Nämnden har dock gjort gällande att M.M. i december krävde att E.M. skulle flytta hem redan till julen 1998. Jag vill med anledning härav påpeka att det är socialnämnden som har ansvaret för planeringen inför flyttningen. Om omständigheterna är sådana att den unge skulle ta skada av att flytta hem innan tillräckliga förberedelser hunnit vidtas vill jag erinra om den möjlighet som nämnden har att enligt 24 § LVU besluta om flyttningsförbud. Därigenom skapas utrymme för att i lugn och ro förbereda alla berörda på en hemflyttning, och man undviker därigenom att skada barnet genom att det alltför hastigt tvingas flytta till en förälder med vilken kontakten av olika skäl varit begränsad under en längre tid.

Sammantaget ger utredningen vid handen att nämnden allvarligt åsidosatt sina åligganden att förbereda återföreningen mellan E.M. och M.M.

Stöd och uppföljning efter hemflyttningen

Jag har i det föregående pekat på brister när det gäller den utredning som låg till grund för nämndens beslut om LVU-vårdens och familjehemsplaceringens upphörande samt de förberedelser som vidtogs inför att E.M. skulle flytta hem. Detta får även betydelse för nämndens ställningstagande till behovet av

insatser för att ge framför allt E.M., men även föräldrarna och familjehemmet, stöd i samband med hemflyttningen.

Socialnämnden har i sitt remissvar uppgett att handläggarna hade kontakt med socialförvaltningen i Orsa kommun och att förvaltningarnas gemensamma bedömning var att familjen behövde stöd i form av hemterapeut och kontaktfamilj. Nämnden uppger även att Orsa kommun skall ha lovat att tillgodose detta behov.

Enligt 2 kap. 1 § SoL svarar varje kommun för socialtjänsten inom sitt område. Kommunen har enligt 2 kap. 2 § SoL det yttersta ansvaret för att enskilda som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp som de behöver.

Av 16 kap. 1 § SoL följer att ett ärende som avser vård eller någon annan åtgärd beträffande en enskild person kan flyttas över till en annan socialnämnd, om denna nämnd samtycker till det.

Bestämmelserna i 2 kap. 1 och 2 §§ SoL innebär att socialnämnden i den kommun där den enskilde befinner sig när ett hjälpbehov uppkommer är behörig och skyldig 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 1980 ref. 50 och RÅ 1991 ref. 89).

Den utredning som Socialnämnden i Orsa kommun bedrev avsåg vilket stöd familjen som helhet var i behov av, främst med hänsyn till M:s situation. Ansvaret för att E.M. efter hemflyttningen fick det stöd som hon för sin del kunde behöva har inledningsvis åvilat Socialnämnden i Skellefteå kommun. Journalanteckningarna eller dokumentationen i övrigt ger inte något stöd för att Socialnämnden i Orsa kommun hade åtagit sig att svara för att bistå E.M. med de särskilda insatser som kunde vara motiverade i anledning av hemflyttningen, t.ex. vad gäller kontakterna med familjehemmet. Socialnämnden i Skellefteå kommun borde ha utrett vilket behov av stöd E.M. därvid kunde ha och sett till att hon fick den hjälp som hon behövde. Ärendet borde inte ha avslutats innan detta var klarlagt.

Socialnämndens i Orsa kommun handläggning av det aktuella ärendet

Socialnämnden i Orsa kommun inledde en utredning den 21 augusti 1998 med anledning av att M.M. kom in akut med ambulans till lasarettet och vid detta tillfälle uttryckte hon oro för sin son. Socialnämndens arbetsutskott beslutade den 16 december 1998 att förlänga utredningstiden. Skälet till förlängningen var att utredarna hade fått kännedom om att E.M., som varit familjehemsplacerad sedan sex år tillbaka, skulle flytta hem till modern och hennes familj.

Såvitt har framkommit överlämnade Socialnämnden i Skellefteå kommun inte något ärende angående E.M. till Socialnämnden i Orsa kommun. Socialnämnden i Orsa kommun inledde inte heller för egen del någon utredning som avsåg E.M:s förhållanden och eventuella behov av stöd med anledning av uppgiften om att hon skulle återförenas med M.M. Det har dock förekommit kontakter med socialförvaltningen i Skellefteå kommun och den information som därvid erhållits angående E.M. har haft betydelse för nämndens bedömning av behovet av stöd till familjen som sådan. Självfallet borde den diskuss-

ion som förts med Socialnämnden i Skellefteå kommun ha dokumenterats i det sammanhanget.

Ansvaret för att tillgodose E.M:s särskilda behov av stöd i samband med hemflyttningen har i första hand åvilat Socialnämnden i Skellefteå kommun. Socialnämnden i Orsa kommun har dock haft det yttersta ansvaret för att E.M. fick det stöd och den hjälp hon behövde från socialtjänsten. Med den utgångspunkten och med nämndens kännedom om familjens situation borde nämnden ha klargjort på vilket sätt Skellefteå kommun avsåg att bistå E.M. vid hemflyttningen samt hur hennes behov av stöd och hjälp skulle följas upp. Om nämnden hade gjort detta, skulle det ha framkommit att Skellefteå kommun för sin del inte planerade att vidta några åtgärder och eventuella missförstånd i frågan om vilka insatser för E.M. som respektive kommun skulle svara för, hade kunnat undvikas.

Att det, såvitt kan utläsas av utredningen, inte har förekommit någon närmare diskussion mellan de berörda socialnämnderna angående just dessa frågor har sannolikt bidragit till att E.M. inte fick det stöd och den hjälp som hon uppenbart var i behov av i samband med hemflyttningen. Även om det främst är Socialnämnden i Skellefteå kommun som bär ansvaret för detta, kan nämnden i Orsa kommun inte undgå viss kritik i detta hänseende.

Under våren 1999 placerades E.M. tillfälligt i ett familjehem eftersom S.M. då avtjänade ett fängelsestraff och M.M. på grund av sjukdom inte hade förmåga att ensam ta hand om barnen. Det kan ifrågasättas om Socialnämnden i Orsa kommun därefter inte borde ha aktualiserat en djupare utredning för att klarlägga E.M:s förhållanden i hemmet. Inte minst vad som framkom efter familjens flyttning till Ånge kommun under hösten 1999 ger vid handen att detta hade varit motiverat. Jag har emellertid inte underlag för att hävda att det förelåg en skyldighet för nämnden i Orsa kommun att inleda en utredning. Jag riktar därför inte någon egentlig kritik mot nämnden på denna punkt.

Fråga om socialnämnden varit passiv i ett ärende angående en elev i grundskolan som ”skolvägrade”

(Dnr 4298-2001)

Elevvårdsteamet vid Frösåkersskolan i Östhammars kommun klagade på hur Socialnämnden i Östhammars kommun har handlagt ett ärende angående en högstadieelev, N.N, som under flera år inte fullgjorde sin skolplikt. Elevvårdsteamet anförde att skolan gjort flera anmälningar till socialnämnden som dock varit passiv.

Socialnämndens arbetsutskott i Östhammars kommun anförde i ett yttrande över anmälan i huvudsak följande.

Den aktuella eleven har varit aktuell för utredning enligt socialtjänstlagen vid två tillfällen, dels 1999-10-06 till och med 2000-04-13 och dels 2001-l0-19 till och med 200l-12-21. Socialtjänsten handlägger ej elevvårdsärenden som det påstås i skrivelsen till JO. Det ansvaret åvilar skolan med stöd av skollagen. Socialtjänsten handlägger socialtjänstärenden enligt socialtjänstlagen.

Utredningar enligt bestämmelserna i socialtjänstlagen har förekommit vid två tillfällen. Båda dessa utredningar är avslutade och planeringen i ärendet är

att ett nytt familjerådslag ska genomföras med fokus på följande frågeställningar.

– Var ska eleven bo? Vad behöver eleven för att må bra?
– Hur ska skolgången se ut? Hur och när ska uppföljning ske?

Frågeställningarna är framtagna tillsammans med elevens föräldrar och familjerådslaget beräknas genomföras den 2 februari 2002.

Tidigare har det genomförts en utredning som startades 1999-10-06 och avslutades 2000-04-13. Eleven erbjöds då bistånd enligt socialtjänstlagen i form av kontaktperson. En person föreslogs som skulle få uppdraget som kontaktperson – familjen avböjde då dom ansåg att personen ej passade.

Ovanstående samt de handlingar som redovisas i ärendet visar att socialtjänsten haft ett aktivt arbetssätt och att utredningstiden ej varit så lång som påstås i anmälan. Socialtjänsten har under hösten och under den pågående utredningen aktivt arbetat för att finna lösningar på elevens problem. Planeringen när det gäller familjerådslag redovisas ovan.

Sedan våren 2000 pågår ett särskilt utvecklingsprojekt mellan skola och socialtjänst för att stärka samarbetet, utveckla arbetsmetoder och för att skapa förståelse för respektive huvudmans roll, bland annat utifrån socialtjänstlagen och skollagen. Projektet kommer att fortsätta. I detta elevärende har skollagens möjligheter ej tillfullo nyttjats för att bereda eleven undervisning.

Socialnämnden anser att förvaltningen gjort ett bra arbete i detta mycket komplicerade ärende.

Till remissvaret fogades handlingar ur socialförvaltningens akt angående N.N.

En representant för elevvårdsteamet yttrade sig över remissvaret och anförde därvid följande (åberopad bilaga har här utelämnats).

Av socialnämndens yttrande framgår att socialtjänsten inte handlägger elevvårdsärenden. Benämningen elevvårdsärende är självklart skolans och vi har inte åsikter om på vilket sätt socialtjänsten benämner ärenden av detta slag.

Däremot anser vi att vi gjort allt som skollagen kräver – och mer därtill – för att åstadkomma skolgång för eleven i fråga. Utöver det utdrag ur elevvårdsjournalen som medföljer som bilaga, har vi naturligtvis haft många möten inom skolan, kontakter med hemmet, barn- och ungdomspsykiatriska kliniken och personal från socialtjänsten samt tagit många formella beslut i elevvårdskonferensen.

När alla våra ansträngningar inte räckte till och vi oroade oss för att en ung människas framtid skulle gå till spillo, ville vi ha den hjälp som vi tror att socialtjänsten kan ge genom att stödja familjen eller på annat sätt. I nämndens yttrande ges ett antal frågeställningar inför ett nyligen beslutat familjerådslag. Det låter alldeles utmärkt, men kommer i våra ögon alldeles för sent. Dessa åtgärder borde ha satts in redan som ett resultat av socialtjänstens utredning som avslutades i april 2000, dvs. i årskurs sju. Då hade eleven kanske haft en chans till normal skolgång. Nu har hela årskurs åtta och drygt halva årskurs nio gått och eleven har gått miste om en ännu större del av grundskolan.

Från socialtjänstens del handlar det naturligtvis om prioriteringar. Vi i elevvårdsteamet på Frösåkersskolan anser att man måste prioritera en ung människa innan det är för sent.

JO inhämtade per telefon upplysningar från socialförvaltningen beträffande socialförvaltningens handläggning under vårterminen 2002.

I ett beslut den 19 mars 2003 anförde *JO André* följande.

Den rättsliga regleringen

Enligt 3 kap. 1 § skollagen (1985:1100) har alla barn som är bosatta i landet skolplikt. Skolplikten motsvaras av en rätt till utbildning inom det offentliga skolväsendet för barn och ungdom. För att inga skolpliktiga barn skall gå miste om denna rättighet innehåller skollagen bestämmelser dels i 3 kap. 13 § skollagen angående kommunens skyldighet att se till att skolpliktiga elever i dess skola får föreskriven utbildning, dels i 3 kap. 15 § skollagen rörande barnets vårdnadshavares skyldighet att se till att barnet fullgör sin skolplikt. Skollagen innehåller även en bestämmelse om närvaroplikt för den enskilde eleven. Enligt 3 kap. 11 § skall varje barn som fullgör sin skolplikt inom det offentliga skolväsendet för barn och ungdom eller på något annat sätt, delta i den verksamhet som anordnas för att ge den avsedda utbildningen, om barnet inte är sjukt eller har annat giltigt skäl att utebli.

Socialnämnden skall enligt 5 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453), SoL, som motsvarar 12 § i socialtjänstlagen (1980:620), verka för att barn och ungdomar växer upp under trygga och goda förhållanden. Nämnden skall i nära samarbete med hemmen sörja för att barn och ungdomar som riskerar att utvecklas ogynnsamt får det skydd och stöd de behöver och, om hänsynen till den unges bästa motiverar det, vård och fostran utanför det egna hemmet.

Socialnämnden skall utan dröjsmål inleda utredning av vad som genom ansökan eller på annat sätt har kommit till nämndens kännedom och som kan föranleda någon åtgärd från nämnden (11 kap. 1 § SoL, som motsvarar 50 § i 1980 års socialtjänstlag).

Bedömning

Om det uppstår problem angående en elevs skolgång är det i första hand en fråga för skolan att lösa tillsammans med eleven och dennes föräldrar. Omständigheterna beträffande en elevs frånvaro från skolan kan dock i vissa fall vara sådana att socialnämnden behöver utreda om det finns något behov av stöd eller hjälp från socialtjänstens sida.

N.N. började skolstrejka under vårterminen 1999. Först vårterminen 2002 synes hennes skolgång ha börjat att fungera på ett tillfredsställande sätt. Skolan och socialtjänsten försökte under denna tid att finna en lösning på problemet. Mot bakgrund av den långa tid som N.N. hade ”skolvägrat” kan man inte påstå att myndigheternas arbete med att få henne tillbaka till skolan var framgångsrikt. Det måste emellertid beaktas att ärendet angående N.N. otvivelaktigt har varit ovanligt komplicerat. Om detta vittnar både de uppgifter som skolan har lämnat och vad som kom fram vid nämndens utredning.

Det ligger i sakens natur att man kan ha olika synpunkter på hur socialnämnden och skolan har handlagt N.N:s ärende och de bedömningar som därvid har gjorts. Vad som kommit fram har dock inte föranlett mig att på eget initiativ inleda någon utredning av skolans handläggning. När det gäller socialnämndens agerande har jag inte underlag för att hävda att nämnden varit passiv på så sätt att den inte tagit N.N:s problem på allvar. Tvärtom har nämnden inlett utredningar och försökt finna olika lösningar på problemet.

Detta hindrar inte att det finns frågetecken rörande nämndens handläggning. Jag kommer att särskilt behandla dels hur familjens förhållanden har belysts i nämndens utredningar, dels verkställigheten av beslutet om kontaktperson.

Utredningarna

Med anledning av anmälningar från skolan och från BUP utförde socialnämnden två utredningar angående N.N. Den första utredningen inleddes den 6 oktober 1999 och avslutades den 13 april 2000. Den andra utredningen påbörjades den 19 oktober 2001 och blev klar den 21 december samma år.

När det gäller den utredning som påbörjades den 6 oktober 1999 vill jag inledningsvis påpeka att en utredning som gäller om socialnämnden behöver ingripa till ett barns skydd eller stöd skall enligt 11 kap. 2 § andra stycket SoL, som motsvarar 50 a § i socialtjänstlagen (1980:620), bedrivas skyndsamt och vara slutförd senast inom fyra månader. Om det finns särskilda skäl får socialnämnden förlänga utredningstiden. Den utredning som nämnden inledde i oktober skulle således ha varit klar i början av februari 2000. Såvitt framgår av nämndens yttrande och de handlingar som nämnden har fogat till sitt remissvar har något beslut inte fattats om att förlänga utredningstiden. Jag vill erinra nämnden om att detta är en lagstadgad skyldighet.

En utredning inom socialtjänsten skall ges sådan omfattning att den kan ligga till grund för ett korrekt beslut. Hur utredningen skall läggas upp och hur omfattande den skall bli beror på bl.a. hjälpbehovets art. En utredning som rör insatser för barn och ungdom förutsätter en beskrivning av barnets behov men även av vilka resurser som finns i barnets närhet. Det är viktigt att ett beslut om en insats inte fattas utan en tillfredsställande utredning och att det gjorts en bedömning av om den aktuella åtgärden är den lämpligaste för barnet.

N.N:s skolvägran föranledde självfallet frågor rörande både N.N. som person och förhållandena i hemmet. Enligt vad som kom fram vid nämndens utredning fanns det inte skäl anta att problemen var att hänföra till någon psykiatrisk problematik hos N.N. När det gäller huruvida N.N:s hemförhållanden haft någon betydelse för hennes skolvägran är det svårt att utifrån utredningarna avgöra vilka bedömningar som har gjorts i den delen.

Under den första utredningen synes utredaren inte ha haft någon kontakt med N.N:s mor för att höra om hon kunde lämna några uppgifter som kunde ge en bild av N.N:s problem och om hon kanske hade något uppslag till hur man skulle finna en lösning. Någon förklaring till underlåtenheten har inte kommit fram. Än mer förvånande är att faderns förhållanden inte har berörts närmare i utredningen. N.N. bodde hos honom, och det var därför han som hade ett särskilt ansvar att hjälpa henne och se till att hon gick till skolan. Det finns knappast någon uppgift som beskriver honom som person och få uppgifter som rör hans relation till N.N. Någon beskrivning av hur han hade försökt lösa N.N:s problem finns inte alls. Det finns inte heller någon redovisning av om han kunde anses ha handlat på ett adekvat sätt eller angående hans förutsättningar för att bidra till att N.N. kunde förmås att återuppta sin skolgång. Detta är anmärkningsvärt.

När nämnden utförde den andra utredningen talade utredarna med båda föräldrarna. Det fördes diskussioner med dem om hur skolgången skulle ordnas för N.N. Utan att här närmare gå in på vad som kom fram vid de samtalen kan konstateras att det förekom uppgifter som måste ha föranlett osäkerhet beträffande föräldrarnas förmåga att vara ett fullgott stöd för N.N. Härvid kan beaktas att skolan hade ifrågasatt faderns åtgärder för att få N.N. till skolan. I något sammanhang hade skolan framfört att N.N. borde placeras i familjehem. Trots detta finns inte heller i den andra utredningen någon beskrivning eller bedömning av det stöd som N.N. fick eller kunde få från sina närmaste.

En utredning inom socialtjänsten angående barn skall så fullständigt och allsidigt som möjligt belysa problemet, dess orsaker och möjliga lösningar. Även om två utredningar har utförts är det på grund av de brister jag pekat på ovan inte möjligt att bedöma om de åtgärder som nämnden vidtog var ändamålsenliga eller tillräckliga. Detta är självfallet inte godtagbart.

Kontaktperson

Beslutet att utse kontaktperson för N.N. grundades på den utredning som avslutades i april 2000. Förvaltningen lämnade ett förslag på en kontaktperson, som enligt förvaltningens uppfattning var lämplig för uppdraget, i november 2000.

Att förvaltningen först i november 2000, dvs. drygt ett halvt år efter beslutet om att N.N. skulle få en kontaktperson, kunde presentera ett namnförslag är förvånande med tanke på att situationen redan våren 2000 var akut och uppgiften att finna en kontaktperson därför måste ha varit prioriterad. Jag känner dock till att det i många fall kan vara förenat med stora problem att rekrytera en lämplig kontaktperson. Även om det är djupt otillfredsställande att en kontaktperson inte kunde utses har jag inte underlag för att rikta någon kritik mot nämnden på denna punkt. Däremot kan ifrågasättas om inte svårigheten att finna en kontaktperson borde ha föranlett nämnden att aktualisera andra insatser för N.N.

I ett fall som det aktuella är det viktigt att det förekommer ett nära samarbete mellan socialtjänst, skola och barnpsykiatri. De regler om sekretess som finns för de olika myndigheterna kan i och för sig begränsa möjligheten att lämna ut vissa uppgifter. Om de berörda enskilda samtycker till att uppgifter, som normalt är hemliga, får lämnas ut utgör sekretessen inte något hinder för att de berörda myndigheterna skall kunna diskutera ärendet.

I förevarande fall synes föräldrarna ha samtyckt till att skola, socialtjänst och BUP fick diskutera N.N:s ärende med varandra. Mot den bakgrunden ställer jag mig undrande till att skolan först i augusti 2000 synes ha informerats om att en kontaktperson för N.N. skulle utses. Såvitt framgår av utredningen förefaller skolan inte heller under hösten 2000 ha informerats om svårigheterna att finna en sådan. Det kan inte uteslutas att informationsutbytet varit mer omfattande än vad som kommit fram vid min utredning. Jag har noterat att det enligt remissyttrandet pågår ett projekt i kommunen för att

stärka samarbetet mellan skola och socialtjänst. Mot den bakgrunden finner jag inte skäl att göra något ytterligare uttalande i denna del.

Vad som i övrigt har förekommit föranleder inte något uttalande från min sida.

Fråga om brister i utredningen i ett ärende angående upphörande av familjehemsplacering

(Dnr 3628-2001 och 3631-2001)

I en anmälan till JO framförde I.A. och F.A. klagomål mot Socialnämnden i Marks kommun angående handläggningen av ett barnavårdsärende rörande A., född 1985. Makarna A., som under tiden den 3 februari 1997–den 17 september 2001 hade uppdrag som särskilt förordnade vårdnadshavare för A., anförde bl.a. följande (JO:s dnr 3628-2001).

Från början var, förutom A., även barnen B. och S. familjehemsplacerade hos F.O., som är faster till alla tre barnen. När en utredning rörande A. avslutades i mars 2001 bedömde nämnden A:s situation som lämplig och beslutade att A. inte skulle flyttas. I juni 2001 ringde dock förvaltningen och bad dem hämta A. då hon inte längre fick bo kvar hos F.O. A. fick flytta hem till dem. Nämnden ville att A. skulle bo i en egen lägenhet men A. själv ville bo kvar hos F.O. Nämnden ansåg att det inte var möjligt för A. att bo hos F.O. eftersom hon hade ”domen om misshandel på sig” och därför inte kunde vara familjehem. Nämnden hade inte beaktat A:s bästa. Nämnden hade även agerat fel på andra sätt. Den hade varken hjälpt makarna A eller familjehemmet och hade inte heller lyssnat på deras önskemål.

Även F.O. klagade på hur Socialnämnden i Marks kommun hade handlagt ärendet avseende A. (JO:s dnr 3631-2001). Hon anförde bl.a. följande.

Hon kom till Sverige 1991 tillsammans med A. Barnen B. och S. kom 1996. Alla tre barnen bodde hos henne. I december 1999 bråkade hon med B. Han förolämpade henne och hon smiskade honom i rumpan. Hon berättade om händelsen för förvaltningen. Förvaltningen informerade henne om att den var tvungen att göra en polisanmälan. Hon blev kallad till förhör hos polisen och hon berättade precis vad som hade hänt. B. flyttade till sina särskilt förordnade vårdnadshavare i februari 2000. Den 2 mars 2001 fick hon ”domen” där det står att hon misshandlat B. Hon ringde till åklagaren och sade att hon skulle betala, inte för att ”erkänna domen” men för B:s skull, så att han slapp vittna i rätten. Den 20 juni 2001 kallade förvaltningen A. och S. till ett möte som skulle handla om en resa till Uganda. När de kom dit fick de höra att de på grund av ”domen” inte skulle få komma hem till F.O., inte träffa henne eller sova över hos henne. A. och S. hämtades på förvaltningen av I.A. Både S. och A. ville bo hos F.O. men ingen lyssnade på deras önskemål. Varken hon eller barnen hade fått något stöd från nämnden.

Inledningsvis inhämtades upplysningar per telefon från socialsekreteraren Sanna Åsling. Från förvaltningen infordrades också journalanteckningar i ärendet rörande A.

Anmälningarna remitterades därefter till Socialnämnden i Marks kommun. Som remissvar lämnades en av vik. verksamhetschefen Britt Dahlén upprättad tjänsteskrivelse. I skrivelsen anfördes följande.

Redogörelse för socialtjänstens insatser och kontakter

I januari 1997 placerades A. hos F.O. B. och S. placerades 1999-02-09 hos FO. F. är faster till barnen.

Under 1999 var det en mängd olika kontakter mellan handläggande socialsekreterare, sfv *(särskilt förordnade vårdnadshavarna; JO:s anm.)*, familjehemmet samt barnen B., S. och A. Under det första halvåret 1999 inkommer två olika polispromemorior till socialtjänsten beträffande B. Han har själv vänt sig till polisen vid två tillfällen angående bråk i familjehemmet, då familjehemsmamman burit hand på honom. I.A. och F.A., sfv för A., uppger i kontakt med ansvarig handläggare i augusti månad att man anser att F.O. är för sträng mot barnen och att de behöver hjälpa till för mycket i familjehemmet. Handläggaren har en pågående dialog med familjehemmet, men det finns uppenbara samarbetsproblem, som blir tydliga då F.O. uppger att hon inte vill ha någon insyn i sitt hem. Dialogen fortsätter under hösten med samtliga vuxna och barn, och A. berättar vid flera tillfällen att hon inte vill bo kvar hos F.O. Fastern har för många regler och lägger för stort ansvar på barnen, samt utdelar fysisk bestraffning såsom örfilar. De särskilt förordnade vårdnadshavarna uppger i november att F.O. är för ung för att ta ansvar för barnen och att dessa inte får det engagemang de behöver. De särskilt förordnade vårdnadshavarna menar vidare att F.O. har för dålig kunskap om hur man uppfostrar barn i Sverige. Handläggarna uppfattar att F.O. menar att i Uganda kan man slå barn i uppfostrande syfte och att man bör kunna göra samma sak i Sverige. Hon förnekar dock att hon slagit barnen.

I december kontaktar B:s sfv handläggaren och berättar att B. inte vill bo kvar hos F.O. Han har blivit slagen och uppvisar klösmärken. I kontakten med F.O. erkänner hon att hon tappat behärskningen och att hon slagit B. Under samma period har F.O. uppgett till handläggaren att hon tror att det är bäst för A. att hon flyttar till annat boende.

000110 överlämnas information från ansvarig handläggare till socialbyråns utredningsenhet beträffande barnen O. Det konstateras att det under år 1999 funnits en oro för barnens situation. Ansvarig handläggare har i dialog med såväl sfv, familjehem som barnen försökt hitta möjliga vägar till förändring för att säkerställa barnens situation. Vidtagna åtgärder i form av samtal har inte lett till varaktiga förändringar för barnens bästa, och samarbetssvårigheterna mellan såväl sfv och familjehem som mellan handläggaren och familjehemmet har inte gått att lösa.

I januari 2000 flyttar B. till sina sfv för stadigvarande boende.

I den utredningsplanering som upprättas bedöms det som mycket viktigt att utredningen sker i samverkan med A. och S. och deras särskilt förordnade vårdnadshavare. A:s sfv berättar under utredningen att A. önskar komma till ett familjehem och att det inte spelar någon roll för henne var det ligger, även om hon får byta skola och kamrater.

Problemen i samverkan mellan sfv och familjehemmet förbättras inte, och sfv funderar över att avsäga sig sitt uppdrag. Aktiva diskussioner förs mellan utredaren och sfv om lämplig placering för A. Det är stora svårigheter att finna lämpligt boende. Sfv och F. uppger båda att de har stora samarbetssvårigheter. I de pågående utredningarna om A., S. och B. har det framkommit att fysiskt våld förekommer i familjehemmet, såväl utredningen som barnens egna uppgifter tyder på att barnen är utsatta för fysiskt våld i form av slag. Socialnämndens sociala utskott beslutar 2000-04-18 att anmäla F.O. för misstanke om fysiskt våld mot A., S. och B. Polisanmälan görs samma datum.

Utredningen visar på att A. bör flytta från familjehemmet, och en lämplig tidpunkt är under sommaren. Socialtjänstens familjehemssekreterare letar

aktivt efter lämpligt boende i familjehem, ungdomskollektiv eller annat. A. vistas under sommaren 2000 hos släktingar i England. Det finns förslag från socialtjänsten om boende för A., men dessa accepteras inte av sfv. I september har en handläggare och en verksamhetschef ett gemensamt möte med F.A. och I.A. De uppfattar att de inte fått tillräcklig information för att kunna sköta sin uppgift som sfv på rätt sätt. De har en önskan om att bli entledigade. Vårdnadshavarna erbjuds ytterligare stöd för att kunna fullgöra sitt uppdrag, men efter betänketid meddelar I.A. och F.A. i oktober månad att de önskar bli entledigade. De uttrycker att de vill finnas kvar som viktiga vuxna för A.

Utredningen fortsätter under hösten 2000 och det är svårigheter att finna lämpligt boende, då A. uttryckt att hon inte vill lämna närheten till kamrater och skola. Sfv uppfattar att A. inte längre är lika angelägen att flytta som tidigare. Vårdnadshavarna framhåller fortfarande under hela år 2000, att F.O. inte är ett lämpligt familjehem. A. å sin sida är tveksam till att flytta.

Under 2001 fortsätter stödsamtalen med sfv, familjehemmet, S. och A.. I mars begär F.O. mer stöd i sin roll som familjehem. Hon erbjuds detta genom regelbunden kontakt med handläggare, men F.O. avböjer erbjudandet. Familjerådslag diskuteras som en lämplig utredningsmetod med barnens nätverk. Ett familjerådslag skulle ta sikte på frågan om barnens framtida boende. Den anlitade samordnaren för familjerådslag gör dock bedömningen att ett rådslag skulle inte vara en framkomlig väg.

Borås tingsrätt informerar 010516 att beslut fattades 010228 att ej väcka åtal mot F.O. angående A. och S. Beslut om strafföreläggande gällande B. togs 010302.

Vid ett möte den 13 juni 2001 där inblandade handläggare och chefer vid förvaltningen deltog kom man fram till att beslutet om strafföreläggandet sammanvägt med barnens uppgifter och deras långvariga önskan att flytta från familjehemmet, tillsammans med de särskilt förordnade vårdnadshavarnas uppfattning om familjehemmet medförde att en fortsatt placering inte kunde anses vara till barnens bästa. På grund av felaktig information rörande delegationsordningen trodde man vid förvaltningen att handläggarna kunde fatta beslut om upphörande av placeringarna i familjehemmet. Detta var inte korrekt. Socialnämndens sociala utskott har därför i efterhand, den 11 september 2001, beslutat att placeringen skall upphöra från den 20 juni 2001.

Den 14 juni 2001 meddelades de särskilt förordnade vårdnadshavarna att A. och S. inte kunde bo kvar i familjehemmet. I.A. och F.A. erbjöd sig att A. kunde bo hos dem tills man kunde erbjuda A. ett permanent boende. Överenskommelse gjordes samtidigt med S:s sfv att hon skulle bo hos dem tills vidare. Den 20 juni träffade en handläggare S. och A. på socialkontoret. Syftet var att informera dem om att de ej kunde fortsätta bo hos F.O. och anledningen till detta. Flickorna fick samma dag flytta till sina sfv, i avvaktan på resultat av utredning enl. 50 § SoL, som inleddes 010620. Det får bedömas som bäst för A. och S. att de bor hos sina särskilt förordnade vårdnadshavare tills man funnit en permanent lösning för dem. F.O:s uppgift att flickorna kallades till socialbyrån för att diskutera en eventuell resa till Uganda stämmer ej.

Efter A:s, S:s och B:s flyttning från familjehemmet har socialtjänsten klargjort att ungdomarna bör ha en fortsatt nära kontakt med sin faster, även om det inte är lämpligt att de bor där.

Samarbete kring S:s situation pågår tillsammans med de särskilt förordnade vårdnadshavarna.

A. har under sommaren 2001 framfört till socialtjänsten att hon inte vill bo i annat familjehem eller institution. A. och hennes dåvarande särskilt förordnade vårdnadshavare, I.A. och F.A., har inte haft ett eget förslag på lösning. Det alternativ som socialtjänsten föreslagit därefter är boende i egen lägenhet med stöd av familjepedagog. A. och sfv samtyckte till detta i juni. Enligt överenskommelse med sfv i juni månad skulle de ta kontakt med Marks bostads AB för att aktualisera A. i bostadskön. Denna kontakt togs ej av vård-

nadshavarna förrän i september. Det har inneburit att en lösning med eget boende har fördröjts och därmed också utredningen enl. 50 § SoL *(motsvaras numera av 11 kap. 1 § socialtjänstlagen [2001:453]; JO:s anm.)*. I oktober entledigades I.A. och F.A. från uppdraget som sfv och D.B. och E.B. utsågs av Borås tingsrätt. D.B. har fortlöpande kontakt med Marks bostads AB, A. och handläggaren för att ordna boende för A.

F.O:s uppgifter om att socialsekreterare Ulla Ginman-Svensson vid en telefonkontakt i mars månad 2000 informerat om polisanmälan gentemot F.O. stämmer tidsmässigt. F.O. uppger vidare att två socialsekreterare två veckor senare vid ett hembesök skall ha uppgivit att hon inte skulle behöva bry sig om sociala utskottets anmälan till polisen är felaktigt. Den nämnda handläggaren har gjort ett hembesök i juni månad. Båda socialsekreterarna Ulla Ginman-Svensson och Eeva-Liisa Sadinmäki, som också omnämns av F.O., är bland de mest meriterade handläggarna vid socialkontoret i Mark och väl förtrogna med såväl gällande lagstiftning som socialtjänstens ansvar och uppgifter. De har inte föregripit polisutredning, åklagare och domstols bedömningar av ett eventuellt brott.

Sammanfattning

Under 1999 framkom en rad uppgifter som tyder på att barnen A:s, S:s och B:s situation i familjehemmet inte var tillfredsställande. Kontakterna intensifierades med såväl A., S. och B. såväl som deras sfv och familjehemmet. Syftet var att säkerställa barnens situation. I slutet av året stod det klart att nödvändiga förändringar rörande barnens situation i familjehemmet och i samverkan mellan socialtjänsten, familjehemmet och sfv inte gått att uppnå.

I början av januari år 2000 överlämnades ärendet till socialförvaltningens utredningsenhet för en grundläggande utredning om barnens situation och behov. Det var svårigheter att genomföra utredningen, då samverkan mellan inblandade parter, framför allt familjehemmet och A:s sfv var svår att uppnå. Familjehemmet avvisade kontakten med sfv. Det var också stora svårigheter att hitta ett nytt boende. Socialtjänstens ambition har varit en nära samverkan med barnens sfv för att kunna avgöra vad som var bästa möjliga boende för barnen i framtiden. Barnens åsikter har varit viktiga. B:s boende löstes tidigt år 2000. F.A. och I.A. har under hela perioden 1999 fram till sommaren 2001 vidhållit att A. bör flytta från familjehemmet till ett annat familjehem, då de bedömt F.O. som olämplig. Socialtjänsten har under denna tid inte funnit något annat lämpligt familjehemsboende och A. blev själv tveksam i oktober 2000 till att flytta från sitt familjehem. Sfv avvisade annan föreslagen lösning som Mellanvårdsgruppen i Göteborg. I april 2000 polisanmälde socialnämndens sociala utskott F.O. för misstanke om fysiskt våld mot A., S. och B. I juni månad 2001 beslutades att A. och S. inte skulle bo kvar i familjehemmet, då det ej ansågs vara till deras bästa. Efter samråd med båda flickornas sfv beslöts att flickorna skulle flytta till dessa, i avvaktan på en permanent lösning.

Nämnden hemställde, med hänvisning till vad som framkommit i företagen utredning, att JO skulle lämna anmälningarna utan åtgärd. Enligt nämndens mening hade ingenting framkommit som gav anledning till kritik.

I.A., F.A. och F.O. yttrade sig över remissvaret. I samband härmed inkom även skrivelser från A. och från de nya särskilt förordnade vårdnadshavarna, D.B. och E.B. Förutom kommentarer rörande de frågor som hade remitterats till nämnden framfördes vissa nya klagomål mot nämnden, bl.a. angående handläggningen av aktuellt ärende under sommaren och hösten 2001. Både makarna A. och makarna B. var också missnöjda med hur nämnden hade

hanterat frågor med anknytning till deras uppdrag som särskilt förordnade vårdnadshavare.

JO tog även del av det av åklagarkammaren i Borås, Åklagarmyndigheten i Göteborg, den 2 mars 2001 utfärdade strafföreläggandet, rubricerat ”misshandel, ringa brott”. Enligt föreläggandet hade F.O. den 16 december 1999 slagit den då elva år gamle B. med en fjärrkontroll i huvudet och på armarna så att smärta och mindre skada uppstod.

I ett beslut den 31 mars 2003 anförde *JO André* följande.

Rättslig reglering

Den 1 januari 2002 trädde en ny socialtjänstlag (2001:453) och socialtjänstförordning (2001:937) i kraft. I förevarande ärenden behandlas händelser som ägde rum under den tid socialtjänstlagen (1980:620) och socialtjänstförordningen (1981:750) var gällande. Jag har valt att här hänvisa till den nya socialtjänstlagen respektive socialtjänstförordningen, som – i de avseenden som behandlas i det följande – inte har inneburit någon ändring i sakligt hänseende.

Enligt 6 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) skall socialnämnden sörja för att den som behöver vårdas eller bo i ett annat hem än det egna tas emot i ett familjehem eller i ett hem för vård eller boende. Socialnämnden ansvarar för att den som genom nämndens försorg har tagits emot i ett annat hem än det egna får god vård.

Av 6 kap. 7 § socialtjänstlagen framgår bl.a. att socialnämnden skall medverka till att barn som placerats i familjehem får god vård och fostran och i övrigt gynnsamma uppväxtförhållanden. Nämnden skall lämna vårdnadshavarna och dem som vårdar barnet råd, stöd och annan hjälp som de behöver.

I 5 kap. 1 § socialtjänstförordningen (2001:937) stadgas att socialnämnden, för att uppfylla sina skyldigheter enligt 6 kap. 7 § socialtjänstlagen, bör genom personliga besök och på annat lämpligt sätt fortlöpande hålla sig väl förtrogen med förhållandena i familjehemmen och ge dessa behövligt stöd.

Enligt 11 kap. 1 § socialtjänstlagen 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 från nämnden. När det gäller utredningar angående behov av att ingripa till en underårigs skydd eller stöd innehåller 11 kap. 2 § socialtjänstlagen kompletterande bestämmelser. Här stadgas bl.a. att en sådan utredning skall bedrivas skyndsamt och vara slutförd senast inom fyra månader. Finns det särskilda skäl får socialnämnden besluta att förlänga utredningen för viss tid.

Enligt 17 § förvaltningslagen (1986:223) får ett ärende som avser myndighetsutövning mot enskild inte avgöras utan att den som är part har underrättats om en uppgift som har tillförts ärendet genom någon annan än honom själv och han har fått tillfälle att yttra sig över den. Av 11 kap. 8 § socialtjänstlagen följer att denna regel skall tillämpas i ärenden hos socialnämnd som avser myndighetsutövning mot någon enskild. Från skyldigheten att kommunicera finns vissa undantag.

Av 11 kap. 10 § socialtjänstlagen framgår att barn som har fyllt 15 år har rätt att själva föra sin talan i mål och ärenden enligt den lagen.

Bedömning

Handläggningen av utredningen av den 19 mars 2001 rörande A. och det senare beslutet om att familjehemsplaceringen skulle upphöra

Av handlingarna framgår bl.a. följande. A., som under 1996 blev föräldralös, beviljades genom beslut den 30 januari 1997 bistånd i form av familjehemsplacering hos sin faster F.O. Den 3 februari samma år beslutade tingsrätten att anförtro vårdnaden om A. åt makarna A. som särskilt förordnade vårdnadshavare. I februari 1999 placerades även barnen B. och S. hos F.O. Under 1999 framkom uppgifter om att F.O. utsatte A., B. och S. för fysiskt våld och att barnen var tvungna att i mycket stor utsträckning ta ansvar för hushållsarbetet i familjehemmet. Till detta kom att det mellan makarna A. och F.O. förelåg samarbetssvårigheter. I början av januari 2000 gjorde ansvarig handläggare vid verkställighetsenheten en anmälan till socialförvaltningens utredningsenhet om oro för barnen O. Den 7 mars 2000 inleddes utredning beträffande, såvitt här är i fråga, A. Den 18 april 2000 beslutade socialutskottet att göra en polisanmälan mot F.O. avseende uppgifterna om misshandel. Nämndens utredning rörande A. avslutades den 19 mars 2001. I utredningen anfördes bl.a. följande.

A. fyller 16 år i sommar. Hon bedöms vara stabil och mogen för sin ålder. Hon bör själv kunna få avgöra om hon ska lämna sitt familjehem eller inte. A. anser att familjehemmet har blivit bättre och de problem som fanns i familjehemmet, har blivit uppmärksammade. Förhållandena i familjehemmet bedöms inte ha sådana brister att LVU kan tillämpas.

Verkställighetens handläggare arbetar på att förbättra kontakten med familjehemmet. De förbereder ett familjerådslag, där man kommer att titta på boendesituationen för samtliga tre barnen O. och vilka behov de har. Detta gör att både familjehemmet, A. och vårdnadshavarna kan få utökat stöd vid behov. Det finns därför inte skäl att för närvarande flytta A. mot hennes vilja.

A:s vårdnadshavare visar ett stort engagemang.

Förslag till beslut

Företagen utredning enligt 50 § SoL *(motsvaras numera av 11 kap. 1 § socialtjänstlagen [2001:453]; JO:s anm.)* avslutas. A:s ansökan om byte av familjehem har återtagits. Förhållandet i familjehemmet bedöms inte så olämpligt att LVU kan tillämpas och A:s behov tillgodoses genom vårdnadshavarnas ansvar och stöd till A. och familjehemmet genom verkställighetens handläggare.

Nämnden beslutade (delegationsbeslut) enligt utredarens förslag.

Socialnämnden har ett ansvar för barn som är placerade i familjehem. Vid misstanke om att barn far illa måste socialnämnden inleda en utredning. Som framgår av det ovan anförda stadgas i 11 kap. 2 § socialtjänstlagen att en utredning angående behov av att ingripa till en underårigs skydd eller stöd skall bedrivas skyndsamt och vara slutförd senast inom fyra månader. Handläggningstiden för ifrågavarande utredning – drygt ett år – har således varit alldeles för lång. Visserligen kan utredningstiden förlängas om det finns sär-

skilda skäl. Såvitt framgår av handlingarna har emellertid inte något beslut om förlängning av utredningstiden fattats. Jag vill erinra nämnden om att detta är en lagstadgad skyldighet.

Handläggningen av den aktuella utredningen rörande A. ger mig även anledning att anföra följande.

Vid ifrågavarande tidpunkt var makarna A. vårdnadshavare för A. Av utredningen rörande A. framgår dock inte klart huruvida makarna A. verkligen samtyckte till att A. skulle ha en fortsatt placering hos F.O. I remissvaret anförs att vårdnadshavarna under hela år 2000 framhöll att F.O. inte var ett lämpligt familjehem. Under rubriken ”Aktuell situation” i utredningen har angetts att vårdnadshavarna ”är tveksamma till vilket som är bäst för A”. Jag vill här allmänt framhålla vikten av att nämnden klarlägger och dokumenterar vårdnadshavarnas inställning i frågan om placeringar av barn. Det förhållandet att I.A. och F.A. inte var A:s biologiska föräldrar, utan förordnade av tingsrätten, saknar självfallet betydelse i sammanhanget.

I juni 2001 aktualiserades frågan om A:s fortsatta boende hos fastern. Detta var föranlett av att handläggaren vid förvaltningens verkställighetsenhet den 16 maj 2001 hade kontrollerat vad som hänt med polisanmälan mot F.O. avseende misshandel. Det hade då framkommit att förundersökningen mot F.O. hade lagts ned såvitt avsåg påstådda brott mot A. och S. samt att åklagaren den 2 mars 2001 hade utfärdat ett strafföreläggande avseende misshandel, ringa brott, såvitt gällde B. F.O. hade godkänt föreläggandet den 3 april 2001.

Handläggaren vid verkställighetsenheten beslutade den 13 juni 2001 att A:s placering i familjehemmet F.O. skulle upphöra. Av utredningen framgår att beslutanderätten i aktuell fråga inte hade delegerats till handläggare. Nämnden har i sitt remissvar medgett att saken inte hanterats på ett formellt korrekt sätt. I remissvaret anförs att det inträffade berodde på felaktig information om delegationsordningen och att socialnämndens sociala utskott i efterhand, den 11 september 2001, beslutade att A:s placering hos F.O. skulle upphöra från den 20 juni 2001.

Av såväl journalanteckningarna som nämndens remissvar framgår att frågan om strafföreläggandet avseende misshandelsbrottet mot B. i december 1999, hade stor betydelse för beslutet om att A:s placering hos F.O. skulle upphöra. De förhållanden i sak som ledde till strafföreläggandet var dock redan kända för nämnden när utredningen rörande A. avslutades den 19 mars 2001. Åklagarens ställningstaganden i aktuella straffrättsliga frågor, dvs. vad nämndens polisanmälan om att F.O. använt fysiskt våld mot A., S. och B. lett till, borde ha klarlagts inom ramen för nämndens utredning avseende A. Denna underlåtenhet framstår – särskilt mot bakgrund av den vikt som strafföreläggandet kom att tillmätas – som klandervärd. Här kan noteras att strafföreläggandet utfärdades den 2 mars 2001, dvs. innan nämndens utredning avslutades.

När strafföreläggandet uppmärksammades den 16 maj 2001 inleddes inte någon ny utredning. Det skedde inte förrän den 20 juni 2001, efter att beslutet om att A:s placering hos fastern skulle upphöra. Förhållandena var i och för sig kända. De berörda fick dock inte komma till tals i saken. Enligt min mening borde nämnden ha inlett utredning och – i enlighet med 17 § förvalt-

ningslagen – gett A., makarna A. och F.O. tillfälle att lämna synpunkter före ställningstagandet i frågan om placeringen skulle upphöra. Det är svårt att se varför situationen hanterades på det sätt som skedde. Läget kan rimligen inte anses ha varit akut. Nämnden hade så sent som i mitten av mars 2001 bedömt att A. skulle vara fortsatt placerad hos F.O. och det enda som sedan, såvitt kommit fram, tillkommit var uppgiften om strafföreläggandet.

Övrigt

Det finns frågetecken när det gäller nämndens fortsatta handläggning av ärendet rörande A. I huvudsak rör dock dessa sådana ställningstaganden som JO är återhållsam med att pröva. Vad som kommit fram ger inte tillräckliga skäl att vidta några utredningsåtgärder avseende de klagomål som rör nämndens agerande i tiden efter försommaren 2001. Jag vill emellertid erinra om vikten av att nämnden lämnar tydlig information till berörda personer när fråga uppkommer om att till domstol göra en anmälan om att vårdnaden om ett barn skall anförtros åt särskilt förordnade vårdnadshavare. Det är självfallet också av största betydelse att nämnden förvissar sig om att de personer som överväger att acceptera ett sådant uppdrag är införstådda med vad detta innebär.

Fråga om socialnämnden har brustit i informationen till ett familjehem angående en planerad omplacering av barn

(Dnr 845-2001)

I en anmälan till JO framförde E.S. klagomål mot 1:e vice ordföranden Bertil Gedda, avdelningschefen Maija-Riitta Ottemo, 1:e socialsekreteraren Sten Westerström och socialsekreteraren Lena Hansson, samtliga vid Omsorgsnämnden i Tanums kommun. Klagomålen avsåg huvudsakligen brister i informationen till ett familjehem om en planerad omplacering av två familjehemsbarn som var placerade med stöd av lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU).

I anmälan anfördes bl.a. följande.

Sedan april 1990 har L. (född 1984, JO:s anm.) och V. (född 1987, JO:s anm.) varit fosterbarn hos mig. Den 13 november 2000 kom Lena Hansson och hämtade barnen, de skulle på bio och därefter ut och äta. Barnen var mycket otrevliga mot mig och sa att de skulle flytta. Efter detta ringde Lena Hansson till L:s mobiltelefon. V. ringde de till skolan. Ingen ringde mig, jag ville ha ett hembesök men det skulle inte gå förrän den 15 december. Den 14 december kom L. och berättade att Sten Westerström ringt henne och V. och talat om att de hittat ett nytt fosterhem till dem, han hade även talat om vilken familj. En timma senare ringde Sten Westerström mig och talade om samma sak. Jag sa då att jag redan fått informationen genom barnen. Något hembesök den 15 december blev det ej. Den 21 december hämtades barnen för att träffa Sten Westerström och Lena Hansson. Kl 12.00 samma dag ringde Sten Westerström mig och sa att barnen skulle flytta inom en månad. Jag undrade varför och om det varit uppe i socialnämnden. Svaret var att L. hade varit jobbig och nu började V. visa samma tendens och att ärendet inte varit uppe i nämnden. Den 15 januari flyttade barnen. Jag visste inte att de skulle flytta denna dag och var därför inte hemma.

Jag anser att Tanums Kommun kränkt mig genom att gå bakom ryggen på mig genom att utan min vetskap prata med barnen och skolan, varit inne i vårt hus och hämtat saker. Jag har ej fått reda på var barnen bor ej heller deras telefonnummer. Vid förfrågan till Socialnämnden har vi inte fått någon förklaring varför barnen flyttats från vårt familjehem.

Inledningsvis infordrades och granskades de aktuella personakterna. I samband med att handlingarna översändes till JO angav omsorgsförvaltningen att det saknades vissa noteringar och material som skulle översändas senare.

Kompletterande material inkom från omsorgsförvaltningen.

Omsorgsnämnden i Tanums kommun anmodades att inkomma med utredning och yttrande över vad E.S. hade anfört. I remissen angavs att remissvaret även skulle innehålla en redogörelse för hur nämndens överväganden, beslut och verkställighet i samband med den aktuella omplaceringen hade dokumenterats.

I ett remissvar anförde omsorgsnämnden följande.

Omständigheter kring omplaceringen

Redan tidigt fanns tveksamheter kring placeringen av L. och V. i det aktuella familjehemmet. Ett s.k. fördjupat övervägande av placeringen gjordes 940526. Det fanns tveksamheter till att familjehemmet hade kompetens för att klara av uppgiften. Det fanns oro för barnen med anledning av detta.

Dåvarande socialnämnd beslutade att placeringen skulle fortgå, men att familjehemmet inte skulle ta emot feriehemsplaceringar tills vidare. Anledningen till det senare beslutet var att man bedömde att familjehemmet hade nog med att klara av L. och V.

Sedan tidpunkten för detta fördjupade övervägande har det funnits tveksamheter till familjehemmets möjligheter att klara av sin uppgift. Emellertid har det faktum att flickorna inte haft någon annan anknytning till någon vårdande person vägt tyngre. Omsorgsnämnden har tyckt att det är bättre att försöka stödja familjehemmet i deras uppgift, eftersom familjehemsföräldrarna är de vuxna personer, som känt barnen mest och längst (förutom modern). Denna bedömning har fått väga tyngre än de brister, som socialtjänsten anser har funnits hos familjehemmet. Av erfarenhet vet nämnden att omplacering kan vara en smärtsam process för främst barnen men även andra inblandade parter. Detta styrks också av forskningsresultat.

E.S. har haft svårigheter att hantera flickornas biologiska mor ... E.S. har inte kunnat underlätta umgänget mellan modern och L. och V.

Samarbete mellan de handläggande socialsekreterarna och familjehemmet fungerade inte tillfredsställande. Det blev lätt konflikter och Omsorgsnämnden i Tanum hade svårt att ge familjehemmet det stöd som det behövde för sin uppgift. För att avhjälpa detta engagerades så småningom socialsekreterare Kajsa Alpsten, från familjehemssektionen i Göteborg. Hon hade ansvar för en pojke som också var placerad hos E.S. Kajsa Alpsten fick i uppdrag att arbeta för stöd direkt till E.S. Detta inleddes våren 1997.

Familjehemmet har också fått kontinuerlig hjälp i form av handledning och erbjudande om vidareutbildning. E.S. har haft mycket tät kontakt med Kajsa Alpsten, periodvis nästintill dagligen.

Så småningom blev det stora problem med L. i familjehemmet. Dessa kulminerade under sommaren 2000. Citat ur uppföljningsrapport 2000-11-06: ”Sommaren har varit kaotisk i familjen. L. har sovit borta de flesta nätterna. Familjehemmet har inte vetat hos vem hon har sovit. De har dock haft daglig telefonkontakt när hon varit borta. L. har inte velat uppge vart hon varit för rädsla för att bli hämtad. . . .”

Genom Omsorgsnämndens försorg har L. blivit utredd för eventuell neuropsykiatrisk problematik. Denna utredning påvisade farhågor för L:s hälsa och hennes hemmiljö ifrågasattes.

För att hjälpa L. anställdes en stödperson, L.D. De hade fått kontakt eftersom L.D. arbetade på L:s skola. L.D. skulle utgöra en personlig, pedagogisk och praktisk hjälp till L. L. gjorde sin praktik hemma hos L.D., som är konstnär. L.D. kom snabbt att bli en viktig person för L. och detta bidrog till att stabilisera L:s situation.

Vid hembesök hos E.S. 000920 informerades hon om tankar på eventuell omplacering av L. Detta framgår av aktanteckning:

000920

”Hembesök hos E.S. Närvarande: E.S., Sten W samt jag.

Vi går igenom hur situationen är i familjen just nu. Det har fungerat hemma sedan L. började hos L.D. Det har enl. E.S. gått att föra samtal med L. utan att de råkat i luven på varandra.

Vi förklarar att vi blev mycket oroliga när vi fick höra att L. under sommaren varit borta de flesta nätter utan att de vetat var hon varit. Vi talar om att om det inte fungerar bättre så måste vi omplacera L.. E.S. är införstådd med det. /LH”

Under hösten 2000 framkom uppgifter, som gjorde socialtjänsten mycket oroad. Dessa uppgifter har socialtjänsten sekretessbelagt och de redovisas inte närmare i detta yttrande.

Handläggarna gjorde tillsammans med Omsorgsnämndens vice ordförande Bertil Gedda bedömningen att L. och V. behövde omplaceras.

Processen med att finna ett nytt familjehem var inte lätt, särskilt som L. och V. absolut ville bo kvar på Orust. Socialsekreterare Lena Hansson och 1:e socialsekreterare Sten Westerström lade ner ett stort arbete på att finna ett nytt hem. Så småningom hittade de ett trovärdigt alternativ. Lena Hansson besökte det nya familjehemmet 001201. Tillsammans med Sten Westerström gjordes bedömningen att detta familjehem var lämpligt. Familjen hade varit föremål för utredning av Stenungsunds kommun och efter samtal med deras tjänstemän begärdes kopia på den genomförda utredningen.

Lena Hansson blev sjukskriven, varför Sten Westerström fick ta över huvudansvaret för omplaceringen.

E.S. fick av L. och V. information om den förestående omplaceringen. Hon var i kontakt med Kajsa Alpsten under helgen 001125–26, som då bekräftade planeringen. Detta framgår av aktanteckning i familjehemsakten 001128. Socialtjänsten gjorde tillsammans med Kajsa Alpsten planeringen att närmare informera E.S. vid ett gemensamt hembesök. Detta var möjligt först 001215. Dagen innan framkom att Kajsa Alpsten inte kunde delta. Vid telefonsamtal samma dag till E.S. tackade hon nej till mötet. Hon informerades då om omplaceringen. Hon kände till planerna genom att L. och V. hade berättat för henne. Flickorna fick samma dag via telefon veta vilket familjehem som var aktuellt.

Det hade känts bättre för oss på socialtjänsten att själva berätta för familjehemmet i ett tidigare skede, men med denna planering var inte detta möjligt. Vi beklagar att mötet 001215 inte blev av, men det kunde vi från socialtjänstens sida inte styra över. E.S. tackade själv nej till mötet, när Kajsa Alpsten inte kunde delta.

Socialtjänstens agerande har bestämts av respekt för flickorna, vars behov måste komma i första hand. Detta har delvis skett på bekostnad av familjehemsföräldrarnas behov av information.

Båda flickorna var inledningsvis mycket positiva till omplacering. Några dagar efter beskedet blev L. dock tveksam till att placeras i ett nytt familjehem. Detta ledde till att L.D. körde flickorna till ett möte i Tanumshede 001221. Till mötet infann sig även socialsekreterare Lena Hansson, trots att

hon var sjukskriven. Vid samtal med L. och V. framkom att de var positiva till omplacering och samma dag fattade Omsorgsnämndens vice ordförande Bertil Gedda beslut om omplacering till det nya familjehemmet. Planeringen var att L. och V. skulle vara kvar i det gamla familjehemmet under jullovet. Emellertid meddelade E.S. 001221 att flickorna måste flytta innan nyår. Det blev därför viss förvirring när omplaceringen skulle verkställas.

Flickorna bodde kvar i det gamla familjehemmet över jul- och nyårshelgerna.

010108 ringde socialsekreterare Lena Hansson till L.D., som berättade att E.S. åkt utomlands.

010110 ringde Sten Westerström till K-O.S. (familjehemsfadern, JO:s anm). Han informerades om att flickorna skulle flytta måndag 010115. Han berättade att E.S. skulle komma hem söndag 010114.

010110 postades brev till E.S. från IFO-chef Maija-Riitta Ottemo.

010114 ringde Sten Westerström till E.S. Hon ville inte prata och la på luren.

Måndag 010115 åkte Sten Westerström och Lena Hansson till Orust. Först åkte de till familjehemmet där ingen var hemma. L:s och V:s saker låg packade i plastsäckar utanför huset. De lastades in i bilen. L. och V. befann sig hos L.D., där de hämtades för vidare transport till det nya familjehemmet.

Omplaceringsbeslut 001221 fattat av Omsorgsnämndens vice ordförande Bertil Gedda, anmäldes enligt delegationsordningen på Omsorgsnämndens arbetsutskotts sammanträde 010122, § 4.

Uppgifter om att socialtjänsten varit inne i E.S. hus och hämtat saker

Fredag 010112 hämtade L.D. L. för att ta med henne till skolan. Båda flickorna bad henne ta med saker till det nya familjehemmet. L.D. uppgav att hon gick in i huset ett steg innanför entrédörren och tog emot saker, som hon sedan bar ut i bilen. Detta gjorde hon inte som en del i socialtjänstens uppdrag utan helt på eget initiativ. Handläggarna från socialtjänstens sida kände inte till detta. Om socialtjänsten hade tillfrågats, hade L.D. självklart avrått från att gå in i huset och hjälpa till att flytta saker utan familjehemmets tillstånd.

Dokumentation

Individ- och familjeomsorgen i Tanums kommun använder sig av datasystemet ProCapita. I detta noteras löpande aktanteckningar och beslut. Dessa skrivs ut och förvaras, liksom övriga handlingar, i en fysisk akt. Eftersom Lena Hansson var sjuk, blev det avbrott i journalföringen. Sten Westerström gjorde handskrivna noteringar som senare skulle föras in i ProCapita. Överföring fick vänta tills Lena Hansson kom tillbaka från sin sjukskrivning, för att det skulle bli klart vem som skulle föra in vad.

Yttrande/Sammanfattning

Omsorgsnämnden i Tanums kommun har agerat med tydligt barnperspektiv, d.v.s. haft L:s och V:s bästa hela tiden för ögonen. Detta har, som vi ovan redovisat, ibland lett till att vi åsidosatt familjehemmets behov av information.

Dokumentationen blev tyvärr fördröjd p.g.a. handläggares sjukskrivning.

Till yttrandet hade fogats en skrivelse den 1 oktober 2001 från avdelningschefen Maija-Riita Ottemo till E.S. jämte kopior av viss dokumentation i ärendena.

E.S. yttrade sig över remissvaret. I yttrandet beskrev E.S. sin uppfattning av händelseförloppet och pekade därvid bl.a. på att vissa fakta i remissvaret var felaktiga.

I ett beslut den 22 augusti 2002 anförde *JO André* följande.

Inledning

Den 1 januari 2002 trädde en ny socialtjänstlag (2001:453) och en ny socialtjänstförordning (2001:937) i kraft. I förevarande ärende behandlas händelser och omständigheter som ägde rum under den tid socialtjänstlagen (1980:620) och socialtjänstförordningen (1981:750) var gällande. Jag har emellertid valt att här hänvisa till den nya lagstiftningen som, i aktuella delar, inte har inneburit några sakliga ändringar i förhållande till den äldre lagstiftningen.

Kommunikation med familjehemmet

En socialnämnd har ett särskilt ansvar för barn och ungdomar som har placerats i ett familjehem. Av 6 kap. 7 § socialtjänstlagen följer bl.a. att socialnämnden skall medverka till att de barn som är placerade i familjehem får god vård och fostran och att uppväxtförhållandena i övrigt är gynnsamma. För att uppfylla dessa skyldigheter bör nämnden, enligt 5 kap. 1 § socialtjänstförordningen, genom personliga besök av särskilt utsedda representanter för nämnden och på annat lämpligt sätt fortlöpande hålla sig väl förtrogen med förhållandena i hemmet och ge det erforderligt stöd. Dessa övergripande bestämmelser om socialnämndens ansvar gäller även när barn och ungdomar har omhändertagits för vård enligt LVU.

Enligt 11 § första stycket LVU bestämmer socialnämnden hur vården av den unge skall ordnas och var han skall vistas under vårdtiden. Ett barn som har varit stadigvarande placerat i ett familjehem får som huvudregel inte flyttas utan att en utredning om barnets förhållanden görs. I vissa akuta krissituationer kan det emellertid vara nödvändigt med en omplacering utan att en ingående utredning har företagits. En utredning inför en omplacering skall allsidigt klarlägga de omständigheter som är av betydelse för frågans bedömning. Uppgifter som kan ha betydelse för bedömningen måste granskas närmare, oavsett om de talar för eller emot en omplacering. Av det sagda följer att familjehemsföräldrarna måste beredas tillfälle att ta del av anmärkningar som riktas mot familjehemmet och beredas tillfälle att yttra sig över uppgifterna. Givetvis måste också undersökas hur en förflyttning av barnen skulle påverka barnens förhållanden och deras utveckling. Även i denna del kan familjehemmet ha viktig kunskap att förmedla till socialnämnden under utredningen.

I förevarande fall var de familjehemsplacerade barnen tre respektive sex år när de placerades i familjehemmet S. den 3 april 1990. De bodde sedan i familjehemmet under mer än tio år innan det blev aktuellt med en omplacering. Det är uppenbart att en omplacering efter en sådan tid måste föregås av en omsorgsfull utredning. Av utredningen hos JO framgår att nämnden bestämde sig för att kontakta familjehemmet först efter att nämnden hade för-

slag på ett nytt familjehem. Såvitt framkommit var det inte någon akut krissituation som föranledde omplaceringen. Jag har förståelse för att nämnden ställdes inför en svår situation när de familjehemsplacerade barnen, enligt vad som framgår av journalanteckningarna, inte ville att familjehemmet skulle informeras. Med hänsyn till vad som framkommit, särskilt den långa placeringstiden, finner jag ändå att familjehemmet under nämndens utredning borde ha fått del av och beretts tillfälle att ta del av de anmärkningar som föranledde nämnden att överväga frågan om omplacering. Familjehemmet borde även ha beretts tillfälle att yttra sig innan frågan om omplacering hade kommit så långt som var fallet när nämnden underrättade E.S. om saken.

Dokumentationen

Enligt 11 kap. 5 § första stycket socialtjänstlagen gäller följande. Handläggningen av ärenden som rör enskilda samt genomförande av beslut om stödinsatser, vård och behandling skall dokumenteras. Dokumentationen skall utvisa beslut och åtgärder som vidtas i ärendet samt faktiska omständigheter och händelser av betydelse.

Ur rättssäkerhetssynpunkt är det naturligtvis av vikt att dokumentationen har aktualitet. Det ankommer på den som har ansvaret för ärendet att tillse att behövliga uppgifter utan dröjsmål tillförs akten. Handläggaren får inte låta anstå med journalföringen under någon längre tid. Journalanteckningarna skall föras så att det är möjligt att vid varje tidpunkt se vad som har kommit fram i ärendet. De anteckningar som görs i journalen eller annars i akten skall vara daterade och det skall framgå vem som bär ansvaret för dem.

Det är viktigt att dessa krav uppfylls. Detta är en förutsättning för att den som ärendet rör skall kunna följa ärendets handläggning vid nämnden. Dokumentationen skall vidare säkerställa ärendets handläggning i den ordinarie handläggarens frånvaro, trygga nämndens beslutsunderlag samt ge möjlighet till granskning av ärendets handläggning i efterhand.

Av remissvaret framgår att dokumentationen har fördröjts på grund av en handläggares sjukskrivning. Utredningen visar emellertid inte hur långt dröjsmål som varit i fråga. Jag finner inte skäl att gå vidare i den saken utan nöjer mig med att erinra om ovanstående.

Övrigt

Vad E.S. har anfört i övrigt föranleder inte någon åtgärd eller något uttalande från min sida.

En man ansökte om bistånd i form av ledsagarservice; fråga bl.a. om socialnämnden borde ha prövat ansökan enligt 4 kap. 1 § SoL och inte endast enligt 4 kap. 2 § SoL

(Dnr 2339-2002)

K.D. framförde i en anmälan till JO klagomål mot Trångsund-Skogås kommundelsnämnd i Huddinge kommun angående handläggningen av ett ärende om bistånd i form av ledsagarservice. K.D. anförde bl.a. följande. Hon har tidigare ansökt om och blivit beviljad bistånd i form av ledsagarservice fyra timmar per dag. Insatsen ombesörjdes av hennes barn. Den 7 januari 2002 minskades insatsen till två timmar per dag. Den 12 mars 2002 beslutades att hennes behov inte skulle tillgodoses genom insatsen ledsagarservice utan med hemtjänst. Hon har tidigare haft hemtjänst men det har inte fungerat eftersom hon endast talar kurdiska och turkiska. Huddinge kommun har inte någon personal inom hemtjänsten som talar dessa språk, och hon påtvingas således personal som hon inte kan kommunicera med. K.D. framförde i en kompletterande skrivelse till JO kritik mot nämnden bl.a. för att en automatisk dörröppnare som hon hade rätt till som ett hjälpmedel i hemmet tagits bort och inte ersatts med en ny.

Inledningsvis rekvirerades förvaltningens personakt rörande K.D. Därefter remitterades anmälan till Trångsund-Skogås kommundelsnämnd i Huddinge kommun för utredning och yttrande angående den formella handläggningen av K.D:s biståndsansökningar. Av yttrandet skulle även framgå de ställningstaganden som gjorts vid valet av lagbestämmelse enligt vilken biståndsfrågan prövats. Kommundelsnämnden överlämnade som sitt remissvar ett tjänstemannayttrande upprättat av förvaltningschefen för äldreomsorgen, Britt-Marie Karlén, och tf. chefen för biståndskansliet äldreomsorgen, Lars Axelsson. I remissvaret anfördes i huvudsak följande.

– – –

Äldreomsorgsförvaltningens synpunkter

Äldreomsorgsförvaltningen framför följande som svar på K.D:s anmälan till JO.

K.D. har ansökt om och anser att hon blivit beviljad bistånd i form av ledsagarservice 4 timmar/dag för ett år sedan.

2001-06-09 ansökte K.D. skriftligen om fortsatt ledsagning och angav då i sin ansökan att hon önskade utökning av ledsagning från 2 timmar/dag till 4 timmar/dag.

Förvaltningen finner att någon formell handläggning av denna ansökan inte har skett, att K.D. under perioden 2001-06-0l till 2002-01-06 ändå haft ledsagning i samma omfattning som tidigare, 10 timmar/vecka, att denna ledsagning utförts av hennes dotter och att dottern erhållit arvode för detta uppdrag.

Förvaltningen anser att utformningen av denna insats har skett i samförstånd med K.D, eftersom dennes tidigare önskan om att hennes dotter skulle vara den som utför ledsagning till henne har hörsammats och att dottern erhållit arvode från kommundelsnämnden för detta uppdrag.

Förvaltningen beklagar att utredning inte inleddes, att beslut angående K.D:s rätt till fortsatt ledsagning enligt 6 g § SoL inte delgavs henne, och att

hon inte erhöll ett avslag med motiveringen att K.D. inte hade behov som motiverade en ökad omfattning av ledsagning.

K.D anser att hon har behov som motiverar ledsagning med 4 timmar/dag och att beslut om nedsättning av omfattning gällande ledsagning har skett den 2002-01-07.

K.D. ansöker skriftligt 2001-12-12 om ”anställning ledsagning 4 timmar/dygn, en utökning från 2 timmar/dygn under veckans alla dagar”.

Förvaltningen finner i anteckningar i ärendet, öppnandedatum 2002-02-07, att utformningen av denna insats har skett i samförstånd med K.D., eftersom hennes önskan om att hennes son i stället för dotter skall utföra ledsagning har hörsammats och sonen erhållit arvode från kommundelsnämnden för uppdraget.

Förvaltningen anser utifrån utredning, öppnandedatum 2002-0l-07, att biståndshandläggare gjort en korrekt bedömning/motivering av sitt beslut, att K.D. inte har ytterligare behov som medför en annan omfattning av ledsagning enligt 4 kap. 2 § SoL.

Förvaltningen finner att K.D. har erhållit ett skriftligt avslag på sin ansökan om utökad ledsagning enligt 4 kap. 2 § SoL, att K.D. i samma omfattning som tidigare har beviljats fortsatt ledsagning enligt 4 kap. 2 §. Förvaltningen beklagar att en felaktig besvärshänvisning har medföljt detta beslut eftersom detta avslag inte kan överklagas enligt förvaltningslagen.

K.D. anser att den nyprövning som biståndshandläggare genomförde av hennes ärende 2002-03-l2 innebar att hon inte får sina behov tillgodosedda.

Förvaltningen anser att den nyprövning som har gjorts av ärendet med öppnandedatum 2002-03-04, är motiverad. K.D. har ett hjälpbehov och är i behov av hjälp i sin dagliga livsföring. K.D:s hjälpbehov är i utredningen definierade som uppgifter av hemtjänstkaraktär och ska därför främst tillgodoses i form av hemtjänst enligt 4 kap. 1 SoL, och inte genom ledsagning enligt 4 kap. 2 §. Att K.D. väljer att tacka nej till hemtjänst anser förvaltningen är att beklaga.

K.D. anser att beslut från 2002-03-l2 strider mot hennes rätt till självbestämmande och integritet, att hon inte får någon avlastning för att hennes anhöriga fortsatt skall vårda henne hemma.

Förvaltningen anser att det uppkomna hjälpbehovet skall utformas i samförstånd med den enskilde, men att den enskilde inte har någon rätt att erhålla en viss insats.

Förvaltningen anser inte att det kan åligga kommunen att svara för att denna hjälp i hemmet utförs av personal som talar K.D:s modersmål, eftersom hennes omvårdnadsbehov inte är så omfattande.

Förvaltningen har tagit hänsyn till K.D:s integritet genom bedömning av K.D:s rätt till ett s.k. hemvårdsbidrag. Beslut om hemvårdsbidrag fattas enligt 4 kap. 2 § SoL och ges utöver vad som följer av 4 kap. 1 § om det finns skäl för det.

Hemvårdsbidrag infördes som ersättningsform i Huddinge kommun, Trångsund-Skogås kommundel, efter beslut i kommunfullmäktige 1998-02-09. Hemvårdsbidrag ges till personer som vistas i kommunen och som får omvårdnad av sina närstående. Hemvårdsbidrag är inte tänkt att vara någon generell ersättningsform för arbetsuppgifter som utförs av anhöriga. Ersättningsnivån utgår från ett faktiskt omvårdnadsbehov, och uppgifterna skall framför allt bestå av hjälp med personlig omvårdnad, såsom t.ex. personlig hygien och annat som inte kan betraktas som vanlig hjälp i en familj. K.D:s hemvårdsbidrag är för närvarande 1 895 kr/månad. Hemvårdsbidraget ges till vårdtagaren som i sin tur ersätter den som utför hjälpen.

Kommundelsnämndens biståndshandläggare har vid telefonsamtal den 15 juli 2002 informerat K.D:s dotter om att K.D. kan ansöka om korttidsvård i

form av avlastningsboende, att det där finns personal som kan kommunicera med K.D. på turkiska. K.D. har inte inkommit med någon sådan ansökan.

Övrig frågeställning i anmälningsärendet

På frågan om varför inte K.D:s automatiska dörröppnare är lagad meddelar förvaltningen att K.D. gjort en felanmälan den 3 juni 2002, att Huddinge kommuns enhet för bostadsanpassning meddelat henne att dåvarande dörröppnare inte gick att laga helt och hållet (entrédörr och hissdörr kunde inte öppnas samtidigt) och att ny dörröppnare var beställd. Den nya dörröppnaren installerades den 8 augusti 2002.

Förvaltningen beklagar att K.D. känner sig kränkt, utfryst och förnedrad och att K.D. upplever de nuvarande insatserna som otillfredsställande.

Förvaltningen anser att beslut har fattats utifrån K.D:s aktuella behov av hjälp, att hänsyn har tagits till omfattningen av dessa insatser och att K.D:s behov av stöd och hjälp i hemmet främst skall tillgodoses genom hjälp i hemmet enligt 4 kap. 1 § SoL.

K.D. bereddes tillfälle att kommentera remissvaret.

I ett beslut den 9 maj 2003 anförde *JO André* följande.

Av utredningen i ärendet framgår att K.D. den 11 juli 2000 beviljades bistånd enligt 6 g § i den då gällande socialtjänstlagen (1980:620) i form av ledsagarservice – 10 timmar per vecka – under perioden 1 juni 2000–30 maj 2001. Den 19 juni 2001 ansökte K.D. om utökad ledsagarservice, från två timmar till fyra timmar per dag. Som framgått av remissvaret fattades inget beslut i saken utan verkställighet fortgick i enlighet med det tidigare givna beslutet. Nämnden har i sitt remissvar beklagat att utredning inte inleddes och att något beslut inte fattades i anledning av K.D:s ansökan. Underlåtenhet att fatta ett formellt beslut i anledning av en ansökan är en allvarlig brist i handläggningen av ett biståndsärende. Det inträffade är givetvis inte acceptabelt. Jag utgår dock från att det är fråga om en engångsföreteelse och lämnar därmed saken.

Den 3 december 2001 ansökte K.D. på nytt om utökad ledsagarservice från två till fyra timmar per vecka. Hon beviljades den 7 januari 2002 bistånd enligt 4 kap. 2 § nu gällande socialtjänstlag (2001:453), SoL, i form av ledsagarservice omfattande två timmar per dag under perioden 7 januari 2002–7 mars 2002. Det angavs vidare i beslutet att detta kunde komma att ändras vid förändrade förhållanden. K.D. erhöll även ett avslagsbeslut enligt 4 kap. 2 § SoL avseende de icke beviljade timmarna. Till detta beslut var fogat en överklagandehänvisning enligt vilken beslutet kunde överklagas genom s.k. förvaltningsbesvär.

Nämndens beslut om bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL får, enligt 16 kap. 3 § SoL, överklagas hos allmän förvaltningsdomstol för överprövning i sak. Beslut om bistånd enligt 4 kap. 2 § SoL får överklagas endast i den i 10 kap. kommunallagen (1991:900) för laglighetsprövning stadgade ordningen.

Kommundelsnämnden har i sitt remissvar anfört att beslutet den 7 januari 2002 inte kunnat överklagas genom förvaltningsbesvär och därför beklagat att en felaktig underrättelse om möjligheten att klaga på beslutet har lämnats. Att nämnden har lämnat en felaktig underrättelse om hur man kunde överklaga beslutet är självfallet inte tillfredsställande. Här inställer sig emellertid en

annan mer grundläggande fråga, nämligen den om ansökan inte borde ha behandlats som en ansökan om bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL.

Den nya socialtjänstlagen (2001:453) trädde i kraft den 1 januari 2002. Enligt 4 kap. 1 § SoL har den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning (försörjningsstöd) och för sin livsföring i övrigt. Den enskilde skall genom biståndet tillförsäkras en skälig levnadsnivå. Biståndet skall utformas så att det stärker hans eller hennes möjligheter att leva ett självständigt liv. Ett av syftena med den nya lagen var att motverka de negativa effekter beträffande möjligheten att överklaga som tidigare ändringar den 1 januari 1998 i socialtjänstlagen (1980:620) ansågs ha lett till. Med den nya lagen skulle i princip alla former av bistånd kunna överklagas genom s.k. förvaltningsbesvär. Rätten till bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL innebär således i stort sett en återgång till den ordning som gällde före den 1 januari 1998.

Med ”livsföring i övrigt” avses alla de behov som den enskilde kan ha för att tillförsäkras en skälig levnadsnivå och som inte omfattas av försörjningsstödet, bl.a. hemtjänst. I förarbetena anförde regeringen att det inte var möjligt att lämna en uttömmande uppräkning av vilka insatser eller behov som skulle anses ingå i begreppet livsföring i övrigt. En individuell bedömning måste, enligt regeringen, göras i varje enskilt fall. Regeringen framhöll att den rättsutveckling som hade utvecklats under de år den tidigare socialtjänstlagen hade varit i kraft liksom allmänna råd från Socialstyrelsen borde kunna tjäna till ledning vid bedömningen av vilken biståndsinsats som kunde komma i fråga (prop. 2000/01:80 s. 92 f.).

Bestämmelsen i 4 kap. 1 § SoL ger en enskild rätt till bistånd i vissa fall. När förslaget till ny socialtjänstlag behandlades av Lagrådet anförde Lagrådet att det borde finnas en bestämmelse enligt vilken en socialnämnd skulle ha befogenhet att utge bistånd även om den enskilde enligt 4 kap. 1 § SoL inte hade rätt till sådan hjälp. Den bestämmelse som Lagrådet föreslog fördes in i 4 kap. 2 § SoL (se prop. 2001/01:80 s. 267). Där stadgas att socialnämnden *får* ge bistånd utöver vad som följer av 4 kap. 1 § SoL om det finns skäl för det.

En socialnämnd kan inte fritt välja att behandla en ansökan enligt 4 kap. 1 § eller 4 kap. 2 § SoL. När nämnden erhåller en ansökan om bistånd skall nämnden i första hand pröva om den enskilde har rätt till den begärda hjälpen enligt 4 kap. 1 § SoL. Om beslutet efter en sådan prövning går den enskilde helt eller delvis emot kan beslutet överklagas för överprövning i sak. I sådant fall skall sökanden underrättas om hur man kan överklaga beslutet. Om nämnden finner att den enskilde inte har rätt till bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL kan dock nämnden, som framgår av det ovan anförda, ge den enskilde bistånd med stöd av 4 kap. 2 § SoL. Om den biståndssökande, efter att bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL har övervägts, erhåller begärt bistånd med hänvisning till 4 kap. 2 § SoL, kan nämnden underlåta att lämna en underrättelse om hur man överklagar beslutet i de fall biståndet inte har fått något annat innehåll än det skulle ha fått enligt 4 kap. 1 § SoL och man objektivt sett inte heller i övrigt kan finna någon nackdel för den enskilde med det valda lagstödet för biståndet (jfr JO:s ämbetsberättelse 1990/91 s. 185).

Mot bakgrund av det ovan anförda följer att kommundelsnämnden borde ha prövat K.D:s ansökan om bistånd i form av ledsagarservice enligt 4 kap. 1 § SoL varigenom K.D. erhållit möjlighet att i enlighet med den lämnade fullföljdshänvisningen överklaga beslutet för överprövning i sak av nämndens bedömning i frågan om hennes rätt till bistånd.

Huruvida en enskild enligt 4 kap. 1 § SoL har rätt till bistånd i form av ledsagarservice ingår i begreppet ”livsföring i övrigt” och därmed skall utgå som bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL eller om det utgör sådant ”frivilligt bistånd” som kommunen kan ge enligt 4 kap. 2 § SoL, ankommer ytterst på de allmänna förvaltningsdomstolarna att avgöra. JO brukar inte uttala sig i sådana frågor. Jag finner inte skäl att göra något undantag från denna princip.

Det ovan diskuterade beslutet gällde för perioden 7 januari 2002–7 mars 2002. I ett beslut den 12 mars 2002 prövade kommundelsnämnden om K.D. skulle beviljas fortsatt ledsagarservice. Nämnden fattade ett avslagsbeslut med stöd av 4 kap. 2 § SoL med motiveringen att K.D:s fortsatta behov kunde tillgodoses med hemtjänst. Det som tidigare anförts gällande tillämpningen av 4 kap. 1 § SoL och 4 kap. 2 § SoL gäller även beträffande det beslutet.

Av utredningen i ärendet framgår avslutningsvis att K.D. den 2 maj 2002 ansökte om ”bistånd i form av anhöriganställd 4 tim”. Den 10 juni 2002 meddelade nämnden följande.

> Ni har inkommit med en ansökan om anhöriganställning på 4 timmar/vecka.
>
> Den sökta insatsen omfattas inte av 4 kap. 2 § i socialtjänstlagen och inte heller av de kommunala riktlinjerna.
>
> Prövning av ansökan kan inte ske eftersom den sökta insatsen inte omfattas av de kommunala riktlinjerna och därför inte kan ges som bistånd enligt 4 kap. 2 § i socialtjänstlagen.
>
> Ansökan avvisas därför.

K.D. hade tidigare erhållit bistånd i form av ledsagarservice och insatsen utfördes rent faktiskt av hennes barn. Hennes ansökan bör rimligtvis tolkas mot den bakgrunden och mot nämndens avslagsbeslut den 12 mars. Det kan därför med fog ifrågasättas om inte nämnden borde ha prövat hennes ansökan som en ansökan om bistånd på sätt som tidigare redovisats.

Krav på återbetalning av bistånd har inte ansetts kunna grundas på ett allmänt hållet s.k. rambeslut enligt vilket kommande bistånd skulle utgå som förskott på förmån eller ersättning; fråga även bl.a. om socialnämnden i efterhand kunnat förordna att tidigare beviljat bistånd skulle utgöra förskott på förmån eller ersättning

(Dnr 4000-2000)

L.P. klagade i en anmälan till JO på Socialnämnden i Lunds kommun. Hon ifrågasatte bl.a. nämndens handläggning av ett ärende angående återbetalning av ekonomiskt bistånd som hon hade uppburit sommaren 1999 (en sammanfattning av hennes klagomål finns i nämndens remissvar som redovisas nedan).

Socialnämndens i Lunds kommun arbetsutskott anförde, efter remiss, i ett yttrande till JO över anmälan följande.

Anmälans innehåll

L.P. anför i en skrivelse till JO klagomål över Socialförvaltningens i Lund agerande i hennes ärende under tiden 9906–0006. I huvudsak klagar hon på följande:

Socialförvaltningen borde undersökt sitt beslutsunderlag i samband med L.P:s första svarsbrev.

Nya uppgifter har förts på en blankett ovanför L.P:s namnteckning.

Fråga huruvida socialförvaltningen hade eftergivit felaktigt krävt belopp om hon inte hade klagat.

Rimligheten huruvida studenter med studiemedel ska vara återbetalningsskyldiga för beviljat bistånd under sommaren.

Införda journaluppgifter som inte stämmer och för många olika handläggare inblandade.

Av yttrandet ska även framgå förutsättningarna för att i efterhand fatta beslut om återkrav gällande redan utbetalt försörjningsstöd för juli.

Bakgrund

Socialförvaltningen i Lund har under sommarmånaderna en särskild mottagning för studerande som söker försörjningsstöd under sommaruppehållet. Syftet är att så effektivt och med så god service som möjligt kunna hantera det stora antal studerande som vänder sig till socialtjänsten under studiernas sommaruppehåll. De studerande som inte har något arbete under någon period av sommaren, som inte har rätt till ersättning från A-kassa/Alfa eller som är sjukskrivna eller föräldralediga erbjuds kompetenshöjande verksamhet, i de flesta fall praktik, arrangerad av socialförvaltningens arbetsmarknadssektion.

Fakta i ärendet

L.P. kontaktade sommaren 1999 studentmottagningen och ansökte om ekonomiskt bistånd. Ekonomiskt bistånd för perioden 990603–990630 beviljades genom beslut 990616 av socialsekreterare Lina Berglund. Samma dag gjordes även ett rambeslut för perioden 990701–990831, då L.P. sannolikt skulle behöva ekonomiskt bistånd även under den perioden. 990617 beviljades även ekonomiskt bistånd till en tågresa i samband med begravning. L.P. anvisades även en praktikplats. Ansökningar om fortsatt ekonomiskt bistånd för juli månad handlades 990621 och ansökan för augusti månad 990719 av utredningsassistent enligt det rambeslut som fattats 990616.

990701 besökte L.P. studentmottagningen och meddelade att hon fått ett arbete och att hon avbrutit sin praktik efter samråd med praktikansvarig tjänsteman inom socialförvaltningen. L.P. talade vid detta tillfälle med socialsekreterare Pirjo Termonen, då Lina Berglund hade semester. Vid detta tillfälle gavs information om återbetalningsskyldighet eftersom grunderna för det ursprungliga beslutet hade ändrats och L.P. undertecknade en överenskommelse om återbetalning av ekonomiskt bistånd. Då Pirjo Termonen inte kände till hur mycket bistånd L.P. beviljats för juli månad och vad hon eventuellt skulle komma att beviljas för augusti månad, kunde någon summa gällande återkrav inte fyllas i vid detta tillfälle. I beslutet fastslås dock att ekonomiskt bistånd för juli och augusti är återbetalningspliktigt. Beslutet skickades från socialförvaltningen 000705, enligt uppgift i beslutet.

990818 skickades ett brev till L.P. tillsammans med ett inbetalningskort där hon informerades om det belopp hon erhållit i ekonomiskt bistånd under sommaren 1999 och som var återbetalningspliktigt. L.P. ombads att lämna in

lönespecifikationer över intjänad lön om hon ansåg att kravbeloppet var för högt.

990830 inkom lönespecifikation för juli månad tillsammans med ansökan om eftergift av återbetalningsskyldighet. 990929 inkom lönespecifikation för augusti månad. P g a hög arbetsbelastning blev denna ansökan ej behandlad före 991108 då socialsekreterare Jenny Håkansson, efter samråd med arbetsledare, meddelade L.P. avslag på ansökan om eftergift av återbetalningsskyldighet eftersom L.P:s sammanlagda inkomster under juli och augusti månader översteg det hon erhållit i ekonomiskt bistånd för samma period.

991124 uppdagade Jenny Håkansson att något beslut om återkrav inte fanns för juli månad, då beslutet för juli togs 990621. L.P. hade då ännu inte informerat studentmottagningen om att hon fått feriearbete. Överenskommelse om återbetalning för perioden 990705–990831 gjordes 990701. 991124 journalfördes därför ett kravbelopp för perioden 990705–990731. Samtidigt beviljades L.P. eftergift avseende återbetalningsskyldighet för perioden 990701–990704, då överenskommelse om återbetalning saknades för den perioden.

991124 översändes de journalanteckningar som fanns i ärendet till L.P. på hennes begäran.

991228 inkom ett brev från L.P. och med anledning av det kontaktades hon av socialsekreterare Jenny Wiström-Klimpe 991229. Information lämnades om villkor för återkrav, då L.P. uppgav att hon inte förstått dessa. L.P. ombads även att lämna in uppgifter kring sin ekonomi samt bakgrunden till varför hon inte erhöll studiemedel för hösten 1999. Brev inkom från L.P. 000103, där hon uppgav att hon fortfarande inte förstod varför hon ansågs vara återbetalningsskyldig eftersom hon inte uppburit studiemedel under höstterminen 1999. L.P. ombads därefter i brev daterat 000103 att lämna in kompletterande uppgifter. Hon uppger sig inte ha fått detta brev.

000508 inkom åter ett brev från L.P., där hon skriver att hon inte upplever sig ha fått svar på de frågor hon ställt och vill få dem besvarade. På grund av hög arbetsbelastning kunde brevet inte besvaras omgående. 000602 skickades i stället en besökstid till socialsekreterare med syfte att reda ut situationen. 000605 ringde L.P. och avbokade tiden. Hon informerade även om de skäl som låg bakom varför hon valde att studera utan studiemedel under höstterminen 1999 och försörjde sig genom deltidsarbete. Beslut om eftergift gällande återbetalningsskyldighet fattades därefter.

Nämndens synpunkter

Den 1 juli 1999 fattades beslut i L.P:s ärende om återkrav gällande redan beviljat försörjningsstöd för juli månad samma år. För många av de studerande som söker försörjningsstöd under sommaren gäller att de får feriearbete efter att de har ansökt om ekonomiskt bistånd. Av den anledningen informeras de noggrant innan beslut om bistånd fattas att försörjningsstöd under sommaren är återbetalningspliktigt, helt eller delvis, i det fall den studerande får ett feriearbete. De får även information om att snarast informera förvaltningen om de får arbete. L.P. tog 000701 kontakt med förvaltningen och informerade om att hon hade slutat sin praktik på grund av att hon hade fått feriearbete. Förutsättningarna för det ursprungliga beslutet hade därmed ändrats och utgjorde grund för det senare beslutet om återkrav. Om L.P. hade fått besked om arbetet före 000621 hade det ursprungliga beslutet om bistånd beviljats mot återkrav.

I L.P:s fall har kontakter skett både skriftligt och muntligt under ett års tid. Brev har under vissa perioder inte kunnat besvaras omgående, då arbete med återkravsärenden tidvis inte har kunnat prioriterats framför ansökningar om

ekonomiskt bistånd. Detta har gjort att handläggningen av L.P:s ärende har fördröjts, vilket nämnden beklagar. Av journalen framgår att information har lämnats flera gånger om varför biståndet har lämnats mot återkrav. Först i juni 2000 fick nämnden sådan information av L.P. att ett eftergiftsbeslut kunde fattas. Av de uppgifter som tidigare lämnats av L.P. framgick inte varför hon inte studerat med studiemedel hösten 1999. I övrigt kan tilläggas att resursförstärkning har skett i början av år 2000 gällande handläggning av återkrav, varför situationen avsevärt har förbättrats under året.

L.P. vänder sig mot att nya uppgifter har lagts till på en undertecknad blankett. Hon anger dock inte specifikt vilken blankett hon syftar på. Principen är att inga nya uppgifter eller ändringar görs av socialförvaltningen på en undertecknad ansökan eller dylikt. På ansökningsblanketten för juli kan exempelvis nämnas att vissa förtydliganden har gjorts av socialsekreteraren med angivande av sin signatur vid noteringen. Noteringarna har syftat att underlätta handläggningen inte att förvanska innehållet i L.P:s uppgifter.

L.P. frågar sig huruvida återbetalningsbeloppet hade justerats om hon inte hade klagat. I nämndens uppgifter ingår bland annat att handlägga återkravsärenden korrekt. I slutet av varje sommar skickas en inbetalningsavi med det återbetalningspliktiga beloppet till alla studerande som har beviljats försörjningsstöd mot återkrav. Information lämnas även i ett bifogat brev om att kravet kan vara för högt beroende på storleken på inkomsterna under sommaren. Den studerande ombedes därför lämna in inkomstuppgifter för eventuell justering av återkravet. Alla ärenden gällande återkrav gås igenom på nytt när nya uppgifter kommer in och en ny bedömning görs utifrån den nya information som har lämnats. En förutsättning för en korrekt bedömning är att den enskilde lämnar adekvat information om sin situation. Grunden för eftergiftsbeslutet i L.P:s fall grundar sig på den information hon har lämnat.

Principerna för återkrav gällande utgivet försörjningsstöd till studerande följer de regler som gäller återkrav som sådant och som stadgas i socialtjänstlagens 33 §. När en studerande har fått feriearbete under sommaruppehållet och behöver försörjningsstöd i avvaktan på kommande lön beviljas biståndet som förskott på kommande ersättning i form av lön. Lönen utbetalas oftast i slutet av sommaren eller när höstterminen har börjat. Studiestödet är avsett att täcka försörjningsbehovet under terminstid, inte retroaktivt för sommaren. Däremot utgör lönen extra ersättning och som egentligen skulle ha täckt den studerandes försörjning under sommaren när försörjningsstöd utgick. Om den studerande av någon anledning inte kan återuppta studierna faller grunden för sommarens återkravsbeslut. I dessa fall behövs lönen/lönerna för att täcka kommande behov. Individuell bedömning görs alltid utifrån varje individs specifika behov.

L.P. undrar om det är riktigt att skriva uppgifter i journalen som inte stämmer. På ett separat papper som är fogat till skrivelsens bilagor skriver L.P. att hon inte har fått brev som i journalanteckningar 991229 och 000103 uppges ha skickats till henne. I anteckningen från 991229 står dock inte att något brev skickats till L.P., däremot inkom brev från henne. 000103 inkom brev från L.P. och i journalanteckningen står att brev skickats till henne med begäran om ytterligare uppgifter. Någon kopia på brevet har inte hittats, varför något brev troligen inte blev skickat även om det var handläggarens avsikt.

Angående att många personer har varit inblandade i ärendet är olyckligt men också en följd av att det är personalomsättning på socialförvaltningens tjänster. Under sommaren 1999 har ansökan om försörjningsstöd handlagts av den särskilda mottagningen för studerande. Därefter har ärendet handlagts i socialbidragssektionens ordinarie verksamhet. Resursfördelningen gällande en socialsekreterare som på 50 % ansvarar för återkravsärenden är ett försök att korta ner handläggningstiden i dessa ärenden samt att få kontinuitet i handläggningen.

L.P. yttrade sig över remissvaret.

I ett beslut den 12 november 2002 anförde *JO André* följande.

Rättslig reglering

Den 1 januari 2002 trädde en ny socialtjänstlag i kraft (2001:453). Den ersatte 1980 års socialtjänstlag (1980:620). I det följande hänför jag mig till bestämmelserna i 1980 års lag, SoL, som gällde vid den tid som är aktuell i detta ärende.

Enligt 6 § SoL har den som inte själv kan tillgodose sina behov eller få dem tillgodosedda på annat sätt rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning (försörjningsstöd) och för sin livsföring i övrigt (annat bistånd) på de villkor som anges i 6 b–6 f §§ SoL.

Försörjningsstöd lämnas enligt 6 b § SoL för skäliga kostnader för

1. livsmedel, kläder och skor, lek och fritid, förbrukningsvaror, hälsa och hygien samt dagstidning, telefon och TV-avgift,

2. boende, hushållsel, arbetsresor, hemförsäkring, läkarvård, akut tandvård, glasögon samt medlemskap i fackförening och arbetslöshetskassa.

Om någon genom oriktiga uppgifter eller genom underlåtenhet att lämna uppgifter eller på annat sätt förorsakat att bistånd enligt 6 b § utgått obehörigen eller med för högt belopp, får socialnämnden enligt 33 a § SoL återkräva vad som utbetalats för mycket. Enligt andra stycket i bestämmelsen får en socialnämnd om någon i annat fall än som avses i första stycket uppburit sådant ekonomiskt bistånd obehörigen eller med för högt belopp och skäligen borde ha insett detta, återkräva vad som betalats ut för mycket.

En socialnämnd får, i andra fall än som avses i 33 a § SoL, återkräva försörjningsstöd som den enskilde har erhållit enligt 6 b § SoL endast om biståndet, såvitt nu är av intresse, har lämnats som förskott på en förmån eller ersättning (33 § första stycket SoL).

Enligt 37 § SoL får en socialnämnd helt eller delvis efterge bl.a. den ersättningsskyldighet som avses i 33 och 33 a §§ SoL.

Bedömning

Förutsättningarna för återkrav av biståndet

L.P. studerade vid en högskola i Lund. I juni 1999 vände hon sig till Socialnämnden i Lunds kommun och ansökte om bistånd för sitt uppehälle under sommaren 1999. I ett beslut den 16 juni beviljades hon visst bistånd enligt 6 b § SoL för tiden från den 3 juni till den 30 juni 1999. Samma dag fattades ett s.k. rambeslut angående L.P:s rätt till bistånd avseende juli och augusti 1999.

Den 21 juni 1999 beviljades L.P. bistånd enligt 6 b § SoL för juli månad med 4 020 kr. Beloppet betalades ut ett par dagar senare.

L.P. besökte socialförvaltningen den 1 juli 1999. Hon träffade då Pirjo Termonen. Vid samtalet upplyste L.P. om att hon fått ett arbete på deltid under juli och augusti. Pirjo Termonen aktualiserade då fråga om återbetal-

ning av biståndet. I journalanteckningar daterade den 1 juli noterade hon bl.a. följande.

990701 Sök har fått arbete 990705–990831 på halvtid. – – – Sök undertecknar återbetplan och återkravsärende öppnas.
990701 Ekonomiskt bistånd Stud 6 b § SoL, återkrav 990701–990831. Beslutsmeddelande.
990701 Beslut om återkrav Stud, 33 o 33 a §§ SoL Beslfatt: Pirjo Termonen

I det beslutsmeddelande som nämns i journalanteckningen angavs att beslutet avsåg ”Ek bistånd Stud 6 b § SoL, återkrav” avseende perioden 1999-07-01–1999-08-31. Vidare anfördes följande.

Bifall enligt 6 b § socialtjänstlagen avseende ekonomiskt bistånd enligt av Socialnämnden fastställd anvisning. Behovet kan inte tillgodoses på annat vis.
Beslutet avser: uppehälle och (oklart vad som avses med och; *JO:s anmärkning*) för juli samt augusti
Beviljat belopp återkräves jml 33 § socialtjänstlagen i kommande ersättning för den period biståndet avser.
Se överenskommelse/fullmakt/framställan
Ersättning väntas i form av lön

Vid besöket den 1 juli 1999 undertecknade L.P. en blankett med rubriken ”Överenskommelse om återbetalning av ekonomiskt bistånd utgiven med stöd av 6 b § SoL”.

Den 19 juli 1999 beslutade nämnden att bevilja L.P. bistånd avseende augusti månad med 2 900 kr.

Som framgår av det ovan anförda reglerades socialnämndens möjlighet att återkräva utbetalat bistånd, vid den i ärendet aktuella tidsperioden, i 33 och 33 a §§ socialtjänstlagen. I förevarande fall har inte gjorts gällande att L.P. genom att lämna felaktiga uppgifter eller på annat sätt hade utverkat att bistånd utgått med för högt belopp. Frågan om nämndens möjlighet att återkräva biståndet får därför besvaras utifrån vad som stadgas i 33 § SoL.

Bistånd som utgått enligt 6 b § SoL kan återkrävas med stöd av 33 § SoL om biståndet har lämnats som förskott på en förmån eller ersättning. För att biståndet skall kunna krävas tillbaka måste beslutet om bistånd vara skriftligt. Beslutet skall innehålla uppgift om den eller de omständigheter som enligt bestämmelsen utgör grund för återbetalningsplikten, och beslutet skall delges med den enskilde. Om de formella kraven inte är uppfyllda kan förvaltningen inte återkräva biståndet (se härom bl.a. JO:s ämbetsberättelse 2000/01 s. 293).

I beslutet den 21 juni 1999 att bevilja L.P. bistånd för juli månad angavs inte att biståndet beviljades som förskott på förmån och det har därför inte förelegat någon möjlighet för nämnden att på grundval av det beslutet begära återbetalning av biståndet för juli månad med stöd av 33 § SoL. Den 1 juli 1999 fattades dock ett nytt beslut rörande L.P:s rätt till bistånd. Enligt beslutet skulle biståndet för tiden från den 1 juli till den 31 augusti återkrävas med stöd av 33 § SoL ”i kommande ersättning för den period biståndet avser”. Det framgår inte om beslutet utgjorde ett nytt självständigt beslut om bistånd eller

om beslutet syftade till att ändra rambeslutet den 16 juni eller beslutet den 21 juni 1999 angående bistånd för juli månad.

Om bistånd enligt 6 b § SoL beviljas som förskott på en förmån eller ersättning måste detta komma till uttryck i det beslut som ligger till grund för utbetalningen av biståndet för att det skall kunna återkrävas. Ett återkrav kan enligt min mening inte grundas på att det i ett allmänt hållet beslut (ett s.k. rambeslut) anges att eventuellt kommande bistånd skall utgå som förskott på förmån eller ersättning. Det är därför inte tillfredsställande att det av beslutet den 1 juli 1999 inte klart framgick huruvida beslutet syftade till att utgöra någon ändring av rambeslutet eller beslutet att utge bistånd för juli månad.

Oavsett hur det förhåller sig härvidlag innefattade beslutet den 1 juli 1999 ett förordnande i efterhand om att biståndet avseende juli månad skulle utgå som förskott på förmån eller ersättning. Fråga uppkommer om det över huvud taget var möjligt för nämnden att i efterhand fatta ett beslut som innebar att tidigare beviljat bistånd skulle utgöra förskott på en förmån eller ersättning. Härvid skall anmärkas att en sådan ändring är till nackdel för biståndstagaren eftersom det nya beslutet skulle göra det möjligt att i efterhand kräva återbetalning av biståndet.

Någon generell regel om under vilka förutsättningar en myndighet kan ändra ett beslut som den har fattat av annan anledning än rena förbiseendefel finns inte. Utgångspunkten är dock att ett gynnande beslut inte kan ändras till nackdel för den enskilde. Undantag kan göras *dels* om beslutet har försetts med ett s.k. återkallelseförbehåll, *dels* om tvingande säkerhetsskäl påfordrar en omedelbar återkallelse och *dels* om beslutet blivit oriktigt på grund av att den enskilde vilselett myndigheten.

Inget av dessa generella undantag var tillämpliga i förevarande fall. Fråga är emellertid om det finns ytterligare fall då ett beslut om bistånd kan ändras till nackdel för en enskild. Regeringsrätten har behandlat den frågeställningen i ett avgörande som refererats i RÅ 2000 ref. 16. Avgörandet gällde om en socialnämnd kunde ompröva och till biståndstagarens nackdel ändra ett beslut om bistånd i form av hemtjänst som gällde tills vidare. Regeringsrätten anförde därvid bl.a. följande.

> Rätten till bistånd enligt 6 § SoL och de paragrafer vartill där hänvisas är en förmån som enligt lagen skall bestämmas inom viss angiven ram av den enskildes behov för försörjningen och livsföringen i övrigt. Hänsynen till den enskildes trygghet talar med styrka emot att beslut om sådant bistånd får omprövas till den enskildes nackdel annat än under de generella förutsättningar som anses gälla för omprövning av gynnande beslut. Detta gäller främst beslut om bistånd som avser ett bestämt tillfälle eller en bestämd period. När ett beslut avser ett fortlöpande bistånd utan någon angiven tidsbegränsning kan däremot skälen för omprövning vara så starka – exempelvis om biståndsbehovet väsentligt förändras – att ett absolut förbud mot omprövning på grund av ändrade förhållanden inte bör uppställas. Det kan dock inte komma i fråga att låta ändringar av andra förhållanden än sådana som kunnat beaktas vid det ursprungliga ställningstagandet få föranleda en omprövning.

JO har i sin praxis gett uttryck för att beslut om bistånd för en bestämd och kortare tid kan ändras endast om någon av de ovan nämnda generella förut-

sättningarna för ändring av beslut föreligger. JO:s praxis står i överensstämmelse med vad Regeringsrätten anförde i sitt avgörande.

Beslutet att bevilja L.P. bistånd för juli månad utgjorde ett beslut om bistånd för en bestämd och kort tidsperiod. Att i efterhand ändra ett beslut så att biståndet skulle utgöra förskott på en förmån eller ersättning innebär att beslutet ändras till nackdel för biståndstagaren. I L.P:s fall förelåg inte någon av de ovan nämnda undantagssituationerna. Nämnden har därför inte kunnat ändra beslutet om bistånd avseende juli månad på så sätt att biståndet skulle utgöra förskott på en förmån eller ersättning. Någon möjlighet för nämnden att återkräva biståndet med stöd av 33 § SoL har således inte förelegat.

Genom Regeringsrättens avgörande får numera anses fastlagt under vilka förutsättningar ett beslut angående bistånd kan ändras till nackdel för biståndstagaren. Före Regeringsrättens avgörande har det måhända funnits utrymme för att hävda att det på grund av ändrade omständigheter varit möjligt att ändra ett beslut om bistånd även om någon av de ovan nämnda generella förutsättningarna för ändring av beslut inte varit för handen. Jag vill därför inte rikta någon kritik mot nämnden i denna del. Däremot vill jag framhålla att beslutet den 1 juli 1999 får anses ha gått L.P. emot och att hon därför kunde ha överklagat det nya beslutet till länsrätten. Av utredningen i ärendet här framgår inte att hon underrättades om den möjligheten (se 21 § andra stycket förvaltningslagen [1986:223]). Om upplysning lämnades till L.P. om möjligheten att överklaga beslutet borde detta på lämpligt sätt ha dokumenterats i akten.

Biståndet avseende augusti 1999 beviljades mot återkrav. Mot bakgrund av hur beslutet har återgetts i journalanteckningarna utgår jag från att biståndet beviljades som förskott på en förmån eller ersättning. Såvitt framgår av utredningen i ärendet här har det inte förelegat något hinder för nämnden att aktualisera återbetalning av biståndet för augusti.

När det gäller nämndens återkrav av biståndet för juli och augusti 1999 har L.P. särskilt uppehållit sig vid den överenskommelse om återbetalning av biståndet som hon undertecknade den 1 juli 1999. Den har även haft betydelse för nämndens handläggning av återkravet (se härom särskilt vad som anförs i nästa avsnitt). Jag vill därför uppehålla mig något vid överenskommelsen.

I handlingen angavs bl.a. följande.

Av socialnämnden i Lunds kommun har undertecknad/e som återbetalningspliktigt socialbidrag beviljats ovanstående belopp (beloppet är ej ifyllt; *JO:s anmärkning*), vilket jag/vi härmed förbinder mig/oss att återbetala i enlighet med/ i samråd med mig/oss upprättad betalningsöverenskommelse. Återbetalningen förutsätter att jag/vi kommer att erhålla ovan angiven förmån. Jag/Vi har tagit del av 5, 6 b, 6 g, 33, 36 och 37 §§ socialtjänstlagen. Jag/Vi är medveten/na om att socialnämnden, om återbetalning uteblir utan godtagbar anledning, kan väcka talan om ersättning hos länsrätten.

Under rubriken Betalningsöverenskommelse angavs att återbetalning av biståndet avseende tiden från den 5 juli 1999 till den 31 augusti 1999 skulle ske i september månad med den lön som L.P. förväntades få under den angivna tiden. Det finns eventuellt olika uppfattningar om den texten var ifylld när

L.P. undertecknade blanketten. Jag återkommer till den frågan i ett särskilt avsnitt.

Det ligger i sakens natur att biståndstagaren kan uppfatta en överenskommelse om återbetalning av bistånd som bindande. Socialtjänstlagens regler om återkrav innefattar dock en uttömmande offentligrättslig reglering av socialnämndens rätt att kräva tillbaka bistånd. De bestämmelserna kan således inte frångås med bindande verkan för den enskilde genom ett avtal. Däremot har en överenskommelse betydelse på så sätt att det för den enskilde står helt klart att biståndet skall betalas tillbaka och att han eller hon genom ”överenskommelsen” får ökad möjlighet att planera sin ekonomi.

L.P. har beträffande sitt besök på socialförvaltningen den 1 juli 1999 anfört bl.a. följande.

> Jag fick information om återbetalningsskyldighet och jag undrade om de kunde kräva alla pengar åter även om jag tjänade mindre än studiemedlet. Socialsekreteraren sa att hon inte trodde det, men att jag skulle skriva mitt namn på en blankett. Detta har sedan påstått vara en överenskommelse om återbetalning.

Den handling som L.P. undertecknade utgjorde en överenskommelse om återbetalning av biståndet. Detta framgår klart av både handlingens rubrik och innehåll i övrigt. Det är inte möjligt för mig att avgöra om L.P. i samband med undertecknandet fick information med någon annan innebörd än den som framgår av handlingen. Mot bakgrund av att handlingen inte haft någon bindande rättslig verkan mot L.P. utan närmast har innefattat information till henne om återbetalningen har jag inte funnit skäl att fortsätta utredningen i denna del.

Handläggningen av ansökan om eftergift

Den 18 augusti 1999 sände nämnden till L.P. ett brev i vilket nämnden krävde återbetalning av biståndet avseende juli och augusti 1999 med sammanlagt 6 920 kr. L.P. ansökte om eftergift av kravet på återbetalning i en skrivelse som kom in till nämnden den 30 augusti 1999. Komplettering i form av lönespecifikation avseende augusti inkom den 29 september 1999. Ansökan behandlades först den 8 november 1999. Den handläggningstiden framstår som väl lång. Nämnden har i sitt yttrande närmare redogjort för orsaken härtill. Jag vill framhålla vikten av att ärenden som rör enskildas ekonomiska förhållanden avgörs med viss skyndsamhet. Detta krav har inte uppfyllts i ärendet.

Ansökan om eftergift avslogs eftersom L.P. hade haft inkomster som översteg det beviljade biståndet. Beslutet omprövades en kort tid senare. I en journalanteckning den 24 november 1999 noterades följande.

> OMPRÖVNING AV ANSÖKAN OM EFTERGIFT JULI
>
> Sökanden har i brev 990823 uppgivit att hon påbörjade arbete 990701 och i brev daterat 990927 uppgivit att hon påbörjade arbete i början av juli. Undertecknad återbetalningsförbindelse finns för 990705–990831.
>
> Ekonomiskt bistånd för 990701–990704 beräknas till 1 150 (se beräkning). Denna summa efterges då underskriven återbetalningsförbindelse för perioden saknas och det är oklart om sökanden arbetade under perioden. Grund för krav saknas.

Kravet på återbetalning avseende det bistånd som hade beviljats för tiden från den 5 juli till den 31 augusti 1999 kvarstod.

I juni 2000 gjordes en ny prövning av eftergiftsfrågan varvid L.P. befriades från återbetalning av biståndet avseende juli och augusti. Nämnden har i sitt yttrande som förklaring till att beslutet ändrades angett att L.P. först då lämnat upplysningar om varför hon inte uppburit studiemedel under hösten 1999.

Jag anlägger inte några synpunkter på själva sakfrågan rörande eftergift av biståndet. Däremot noterar jag att nämnden vid beslutet att efterge sitt krav fäste stor vikt vid orsaken till att L.P. inte uppbar studiemedel under hösten 1999. Det kan ifrågasättas om inte nämnden med större kraft borde ha försökt bringa klarhet i varför L.P. inte uppbar studiemedel eftersom frågan var av central betydelse för nämndens bedömning av frågan om eftergift. Jag vill i denna del hänvisa till både nämndens serviceskyldighet och det ansvar nämnden har haft för att beslutsunderlaget skulle bli så fullständigt som möjligt. Att saken inte klarlades tidigare än som blev fallet torde kunna hänföras till den arbetsbelastning som rått vid myndigheten. Det är därför svårt att kritisera någon enskild handläggare för bristerna i handläggningen i denna del av ärendet.

L.P. har anfört att hon fått bristfälliga upplysningar från förvaltningen när det gäller handläggningen av återkravsärendet. Av nämndens remissvar framgår bl.a. att ett brev som finns i socialakten inte skickats till L.P. Förhållandet är inte tillfredsställande men det synes bero på ett misstag. Det finns därför inte skäl för mig att ytterligare uppehålla mig vid frågan.

Tillägg i blankett

L.P. har i sin anmälan till JO anfört att när hon gick igenom förvaltningens handlingar i biståndsärendet upptäckte hon att ”socialsekreteraren i efterhand hade antecknat saker på den blankett jag fyllt i om mitt jobb”. I denna del har nämnden anfört att det inte av anmälan framgår vilken handling som L.P. avser. Nämnden har dock tillagt att principen är att inga nya uppgifter eller ändringar görs av socialförvaltningen på en undertecknad ansökan eller dylikt.

L.P. har i sitt yttrande över nämndens remissvar anfört att hon syftat på den blankett hon fyllde i angående överenskommelsen om återbetalning av biståndet för juli och augusti.

I den aktuella blanketten har under rubriken Betalningsöverenskommelse de kursiverade uppgifterna nedan fyllts i för hand.

Betalningsöverenskommelse (återbetalas med nedan nämnda väntade ekonomiska förmån)

Förmån	avseende period	väntat belopp	Återbetalas datum
Lön	*990705–990831*		*september*

Såvitt jag har förstått är det de kursiverade uppgifterna som L.P. menar skall ha fyllts i av förvaltningen i efterhand.

Jag har ovan framhållit att socialtjänstlagens bestämmelser om återbetalning av bistånd innefattar en uttömmande offentligrättslig reglering av social-

nämndens rätt att kräva tillbaka bistånd. Däremot finns det självfallet inte något hinder mot att handläggaren vid nämndens förvaltning och den enskilde tillsammans upprättar en skriftlig plan för hur eventuell återbetalning av beviljat bistånd skall ske. En socialnämnd kan emellertid inte på grund av en ”överenskommelse” om återbetalning av bistånd ensidigt rikta krav mot en enskild. Att en ”överenskommelse” om återbetalning av bistånd inte är rättsligt bindande för den enskilde medför å andra sidan inte att en handläggare får ändra eller lägga till uppgifter i ”överenskommelsen” efter att den enskilde har undertecknat och därigenom ”godkänt” uppgifterna i handlingen.

I förevarande fall ger socialnämndens yttrande inte något svar på frågan huruvida någon uppgift har fyllts i blanketten efter att L.P. hade skrivit under den. Nämnden har dock i sitt yttrande till JO rent allmänt anfört att principen är att inga nya uppgifter eller ändringar görs av socialförvaltningen på en undertecknad ansökan eller dylikt. Mot den bakgrunden och då det eventuella tillägget i blanketten inte kan antas ha medfört någon skada för L.P. har jag inte funnit skäl att fortsätta utredningen i denna del.

Användning av alkoholutandningsprov i ett ärende angående försörjningsstöd

(Dnr 2222-2002)

I en anmälan till JO framförde P.H. klagomål mot Socialnämnden och socialförvaltningen i Strängnäs kommun angående handläggning av och beslut i ett ärende rörande ekonomiskt bistånd. Han ifrågasatte om nämnden kunde, med hänvisning till att uppgjord arbetsplan inte följts, vägra att utge bistånd till hyra när han var häktad. Även innan han häktades hade bistånd till hyra vägrats på den grunden. Han hade inte heller erhållit bistånd till busskort utan bara till mat.

P.H. uppgav också att förvaltningen, när han ansökte om bistånd, krävde att han skulle lämna alkoholutandningsprov. Om provet utvisade att han hade druckit alkohol fick han inga pengar utan var tvungen att återkomma eller också fick han en matrekvisition.

Socialnämnden i Strängnäs kommun anmodades att göra en utredning och yttra sig såvitt avsåg vad P.H. anfört angående utandningsprov. I sitt remissvar anförde nämnden följande.

Socialförvaltningen i Strängnäs kommun kan erbjuda bistånd i form av drogkontroll, genom exempelvis utandningsprov. Detta ingår då i en arbetsplan som är uppgjord tillsammans med klienten. Åtgärden ska ses som en hjälp i rehabiliteringen. Även då en klient av andra skäl vill visa på drogfrihet kan utandningsprov erbjudas.

P.H. har ett sedan länge pågående missbruk, han deltar inte i någon rehabiliterande åtgärd. P.H. har vid ett flertal tillfällen erbjudits bistånd till deltagande i socialtjänstens sysselsättningsverksamhet, Kraftcompaniet. Han har mestadels avböjt erbjudanden och vid de tillfällen han börjat på verksamheten har han inte fullföljt enligt uppgjord planering. Försörjningen har under flera år tillgodosetts genom försörjningsstöd.

Vid det aktuella tillfället 020315 kommer P.H. oanmäld till handläggare och är vid besöket kraftigt berusad. Då handläggare påtalar att han är berusad och att vi inte tar emot berusade personer nekar P.H. till att han är berusad.

Han ombeds därför att göra ett utandningsprov, vilket visar 2,20 promille. P.H. erbjuds en tid för besök 020327 och beviljas matpengar och busspengar för en vecka, via rekvisition, då han står helt utan medel. 020322 beviljas han ytterligare matpengar och busspengar i avvaktan på bokat besök, denna gång via avi.

Vid besöket 020327 var P.H. påverkad av alkohol, vilket han förnekade. Han erbjöds då att göra ett utandningsprov för att styrka att han var nykter. Provet visade 0,85 promille. Han beviljas matpengar och busspengar även vid detta tillfälle, biståndet betalades ut via rekvisition.

Vid ansökan om försörjningsstöd utbetalas inte bistånd i kontanta medel, om den sökande är inne i en period av aktivt missbruk eller vid tillfället för utbetalning av bistånd är påverkad av alkohol eller droger. Bistånd utbetalas då via rekvisition. Nämnden kan utbetala bistånd via rekvisition i de fall man har anledning att tro att biståndet inte kommer att användas till avsett ändamål, t.ex. vid pågående missbruk.

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

I ett beslut den 27 maj 2003 anförde *JO Andre* följande.

Socialförvaltningens användning av alkoholutandningsprov och rekvisitioner

P.H. har klagat på att förvaltningen krävt att han skall lämna alkoholutandningsprov när han ansökt om ekonomiskt bistånd. Han har uppgett att han, om provet utvisat att han druckit alkohol, inte erhållit några pengar utan att han antingen har fått återkomma eller har beviljats bistånd i form av en matrekvisition.

Enligt 2 kap. 6 § regeringsformen är varje medborgare gentemot det allmänna skyddad mot påtvingade kroppsliga ingrepp. Detta skydd får enligt 2 kap. 12 § regeringsformen begränsas genom lag. Alkoholutandningsprov har i förarbeten och doktrin hänförts till lindrigare kroppsliga ingrepp (SOU 1975:75 s. 358, prop. 1975/76:209 s. 147, Petrén/Ragnemalm, Sveriges grundlagar, 1980, s. 54, jfr även JO:s ämbetsberättelse 1987/88 s. 263). Med den utgångspunkten fordras lagstöd för att kunna ställa krav på den enskilde att denne skall lämna alkoholutandningsprov. Om den enskilde samtycker till att lämna utandningsprov föreligger emellertid inget hinder mot att sådant prov tas som ett led i en rehabilitering eller i en utredning rörande rätt till ekonomiskt bistånd. Skyddet i regeringsformen mot kroppsliga ingrepp avser endast ingrepp som är påtvingade, jfr i denna del vad som anförs i Petrén/Ragnemalm, a.a., s. 54–55.

I den mån den berörde frivilligt lämnar sitt medgivande, är stadgandet icke tillämpligt. Ingreppet skall vara påtvingat, dvs det allmänna skall disponera över maktmedel för att genomdriva åtgärden. Det kan härvid vara fråga om direkt våldsanvändning från en offentlig befattningshavares sida, t ex om en läkare medan patienten är under narkos företar ett operativt ingrepp med vilket patienten ej är införstådd. Ingreppet kan emellertid även vara ”påtvingat” i den meningen, att den enskildes motstånd brytes genom hot om någon sanktion.

Av remissvaret framgår att P.H. vid den aktuella tidpunkten hade ett sedan länge pågående missbruk och att han vid två tillfällen erbjudits att – när förvaltningen gjort bedömningen att P.H. varit påverkad av alkohol – lämna utandningsprov. Proven utvisade en alkoholkoncentration motsvarande 2,20 respektive 0,85 promille. Vid båda dessa tillfällen beviljades P.H., trots prov-

resultaten, bistånd avseende mat- och busskortskostnader. Utredningen ger således inte stöd för P.H:s påstående att förvaltningen uppställt krav på att han skulle lämna utandningsprov för att bistånd skulle beviljas. Förvaltningen kan därför inte anses ha förfarit felaktigt.

P.H. har också ifrågasatt det förhållandet att han erhållit bistånd i form av rekvisitioner. Jag har vid flera tillfällen haft anledning att rent allmänt uttala mig om användningen av rekvisitioner inom socialtjänsten. Min ståndpunkt i den frågan är följande. Bistånd i form av försörjningsstöd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) skall normalt betalas ut månadsvis. Sådant bistånd bör betalas ut genom bank- eller postgiro eller genom liknande betalningssätt. Härutöver bör kontantutbetalningar kunna göras i vissa situationer, t.ex. när någon till följd av oförutsedda händelser är i akut behov av hjälp. I sådana sammanhang kan checkutbetalning jämställas med kontantutbetalning under förutsättning att checkarna är neutrala och inte pekar ut den enskilde som biståndstagare. Extraordinära utbetalningssätt i form av rekvisitioner eller matkuponger skall däremot användas i rena undantagsfall när mycket speciella omständigheter föreligger, t.ex. när någon kan förväntas använda kontanta medel på ett icke avsett sätt. När det inte föreligger sådana speciella omständigheter är utbetalning i form av en rekvisition inte i överensstämmelse med hur socialtjänsten bör verka.

Varken vad som kommit fram om förvaltningens användning av rekvisitioner i allmänhet eller i de här aktuella fallen ger anledning till någon invändning från min sida.

Sammanfattningsvis ger utredningen inte skäl för mig att kritisera det sätt på vilket förvaltningen använt alkoholutandningsprov och rekvisitioner. I sammanhanget vill jag dock erinra om vikten av att förvaltningen både lämnar tydlig information till den enskilde och förvissar sig om att denne är införstådd med vad som är syftet med utandningsprov och att lämnande av prov är frivilligt.

Lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU)

Två beslut angående tillämpningen av 6 § LVU; fråga bl.a. om socialtjänsten genom beslut om omedelbart omhändertagande avsett att kringgå bestämmelserna i 21 kap. föräldrabalken om verkställighet av domar och beslut angående vårdnad

I.

(Dnr 4472-2000)

I en anmälan till JO framförde E.W. – såsom ombud för P.L. – klagomål mot Socialnämnden i Högsby kommun. Hon hemställde att JO skulle granska ett ärende rörande omedelbart omhändertagande enligt 6 § LVU avseende pojken D., född 1996.

E.W. anförde bl.a. följande. Handens tingsrätt hade interimistiskt förordnat att vårdnaden om D. skulle tillkomma fadern (T.S). Modern (P.L.) hade överklagat beslutet till Svea hovrätt som lämnat överklagandet utan bifall. Trots att T.S. hos länsrätten hade ansökt om verkställighet av vårdnadsbeslutet, fattade tf. ordföranden i socialnämnden den 17 november 2000 beslut om ett omedelbart omhändertagande av D. Beslutet var huvudsakligen baserat på uppgifter från T.S:s ombud. Ingripandet grundade sig inte på förhållandena i hemmet utan skedde mot en umgängesförälder som inte var delaktig i den juridiska vårdnaden. Av utredningen framgick inte D:s förhållanden. Vårdnadshavaren befann sig i en annan kommun, Nynäshamn. Även umgängesföräldern och D. vistades i en annan kommun, Gotland, vilket socialnämnden kände till.

Inledningsvis rekvirerades akten beträffande D. från socialförvaltningen i Högsby kommun.

Därefter anmodades Socialnämnden i Högsby kommun att inkomma med utredning och yttrande över vad som framförts i anmälan till JO. Socialnämnden lämnade ett av 1:e socialsekreteraren Kenth Persson upprättat yttrande som sitt remissvar. I yttrandet anfördes bl.a. följande.

Socialtjänsten i Högsby kommun medverkade aktivt i vårdnadsutredning avseende D.S., född 1996. Socialtjänsten i Högsby har medverkat i dels ett yttrande till tingsrätten samt gjort del av vårdnadsutredning avseende P.L. och hennes barn boende i Massemåla, Högsby kommun. Vårdnadsutredningen genomfördes i samarbete med socialnämnden i Nynäshamn. Kännedom om P. och hennes barn har socialnämnden i Högsby haft sedan l999-12.

I vårdnadsutredningen avseende D. framförs följande. D. har efter att föräldrarna separerat i huvudsak bott hos mamma P. D. har tvingats flytta flera gånger. Vid senaste flyttningstillfället till Massemåla, Högsby kommun fick fyraårige D. kännedom om flyttningen samma dag. Något som motiveras av P:s rädsla för pappa T. P. kommenterar sina flyttningar med att dessa inte har påverkat D. nämnvärt, eftersom hon enligt egen uppgift la upp flyttningen som en utflykt. Utredarna anser detta vara ett exempel på hur P. saknar förmåga att se barns behov. D. är kraftigt indragen i föräldrarnas konflikt, något som kan bli till stor skada. På sikt är det, skriver utredarna, viktigt att detta inte förstärks utan att D. skall kunna [känna] att han har rätt att älska bägge sina föräldrar.

Utredarna framhåller att det är av största vikt att D. får lugn och ro samt att D. får den professionella hjälp han kan komma att behöva för att kunna må bra. Vidare är det viktigt att den förälder som D. stadigvarande bor hos har förmåga att se hans behov. Utredarna bedömer att P. brister stort på denna punkt.

Efter överenskommelse med P.L. 2000-05-12 accepterar P. att socialtjänsten begär yttrande av barn- och ungdomspsykiatrin i Oskarshamn omkring såväl D. som de äldre bröderna S. och E. Detta yttrande som då är generellt stärker socialnämndens utredares uppfattning.

– – –

Det omedelbara omhändertagandet.

Socialtjänsten hade ovanstående farhågor omkring D:s psykiska mående i en upptrappad konflikt mellan föräldrarna. Under arbetet med vårdnadsutredningen hade utredarna vid flera tillfällen förstått att P. hade stor brist i sin förståelse för barns behov av trygghet och tillit. Detta visade sig bland annat då hon var helt oförstående inför att barn inte plötsligt skall lämna invand miljö.

Den 1 november 2000 meddelar Handens tingsrätt beslut om att T.S. anförtros enskild vårdnad om D. Samma vecka försöker T. genom sin advokat få till stånd en flyttning av D. till pappan. Socialtjänsten meddelar P. att vi står till förfogande vid ett överlämnande och frågar P. per telefon när pojken skall flytta till pappa. På denna direkta förfrågan meddelar P. att hon ämnar låta sin advokat ta kontakt med T:s advokat för en överlämning senare under veckan. Därefter försöker socialtjänsten på olika aktiva sätt få en dialog med P. omkring D. och den befogade oro som finns enär konflikten mellan föräldrarna nu trappats upp. P. handlar också på ett sätt som ger socialtjänsten stärkt tro att P. nu återupprepar sitt tidigare beteende att fly med pojken. P. kommer inte till tid utsatt för umgänge mellan D. och pappa T., hon avsäger sig kontakten med sin tidigare advokat och socialtjänsten kan inte heller nå henne för att fortsätta kommunikationen om den oro för D. som finns. Socialtjänsten gör hembesök utan resultat 2000-11-16. Socialtjänsten i Högsby har av P. fått information att hon då och då vistas på Gotland. Något som gör att socialtjänsten i Högsby tar kontakt med socialtjänsten i Visby för att på detta sätt få kontakt med P. och förvissa oss om att D. mår bra i denna utvidgade konflikt.

När inget av våra kontaktförsök får resultat beslutar socialnämnden i Högsby 2000-11-l7, genom ordförandebeslut att göra ett omedelbart omhändertagande enligt LVU § 6 av D.S. Detta då socialtjänsten befarade att D. genom mamma P:s agerande skulle kunna komma att hamna i vanmakt och att någon möjlighet för socialtjänsten till kommunikation omkring detta inte fanns. Detta då såväl mamma som D. inte befann sig varken i P:s hem i Massemåla eller på av socialtjänsten känd vistelseadress på Gotland.

På eftermiddagen samma dag kontaktar P. socialtjänsten genom advokat E.W. Socialtjänsten förmedlar sin oro omkring fyraårige D. Advokat E.W. skickar omedelbart per fax en av P. underskriven fullmakt som visar att P. och troligen också D. vid tillfället befinner sig i Örebro. Efter någon timme och ytterligare ett telefonsamtal meddelar P. genom sin advokat att hon har för avsikt att samma kväll överlämna D. till T.S., pappan. Detta meddelande innebär att socialtjänsten fått den eftersträvade kontakten med P. och förvissat sig om att någon förutom mamma finns som bevakar pojkens intresse. Socialtjänsten i Högsby beslutar då efter kontakt med ordförande i socialnämnden att ej gå vidare med ansökan om LVU. Samtidigt kontaktas socialtjänsten i Nynäshamn för att medverka som stöd vid överlämnandet av pojken. Något som verkställs utan problem 2000-11-17.

En uppgift som advokat E.W. framför i egenskap av ombud för P. är att det omedelbara omhändertagandet är riktat mot umgängesföräldern. Socialnämndens representanter tolkar lagen på det sätt att vårdnadshavaren, T.S. har som

vårdnadshavare en skyldighet att värna sitt barn och i det fall han inte kan detta har socialtjänsten en lagstadgad skyldighet att ingripa till barnets skydd. Socialnämndens företrädare gjorde också under kort tid väsentliga ansträngningar för att skapa en dialog och få bekräftelse på var P. befann sig med sitt barn. En ansträngning som inte lyckades då det med största sannolikhet var så att P. befann sig på helt okänd adress.

Sammanfattning:

D.S. är fyra år gammal. Han är helt utan egen förskyllan ställd mitt i en dramatisk konflikt som enligt uppgifter i socialtjänstens utredning är honom till tydlig skada. I samband med dom handlade en av parterna på ett sätt som var till fara för barnet. En fara som inte är att betrakta som obetydlig då detta var ett upprepat mönster som såväl tidigare utredningar som utlåtande från psykolog visar befarits varit skadligt för D. I en situation när oklarhet omkring vistelseadress, mammans avsikt samt brist på grundläggande kommunikation med den som för tillfället hade vården av D. beslutade socialnämnden att förorda ett omedelbart omhändertagande enligt LVU. Ett LVU som ej gick till verkställighet då klarhet omkring D:s situation gick att få.

E.W. kommenterade remissvaret.

I ett beslut den 28 oktober 2002 anförde *JO André* följande.

Rättslig reglering

Socialnämnden har ett särskilt ansvar för barn och ungdom. Detta kommer till uttryck bl.a. i 5 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) där det stadgas att socialnämnden skall verka för att barn och ungdom växer upp under goda och trygga förhållanden.

Socialtjänstens insatser för barn och ungdomar bygger på frivillighet från de berördas sida. Under vissa förutsättningar kan det dock bli aktuellt med ett tvångsingripande. Regler härom finns i 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.

Beslut om vård enligt LVU fattas av länsrätten efter ansökan av socialnämnden. Socialnämnden får dock, enligt 6 § LVU, besluta att den som är under 20 år omedelbart skall omhändertas om det är sannolikt att den unge behöver beredas vård med stöd av denna lag 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 (6 § andra stycket LVU).

När ett beslut har fattats om omhändertagande eller om vård enligt LVU bestämmer socialnämnden, enligt 11 § LVU, hur vården av den unge skall ordnas och var han skall vistas under vårdtiden. Enligt 11 § andra stycket LVU får nämnden medge att den unge vistas i sitt eget hem, om detta kan antas vara bäst ägnat att främja vården av honom. Vård med stöd av LVU skall dock alltid inledas utanför den unges eget hem.

I 21 kap. föräldrabalken (FB) finns bestämmelser om verkställighet av vad allmän domstol har bestämt i dom eller beslut om bl.a. vårdnad. Enligt dessa bestämmelser förordnar länsrätt om verkställighet efter en ansökan. Utgångspunkten vid handläggningen av mål enligt 21 kap. FB är att barnets bästa skall komma i främsta rummet.

Överlämnande av barn skall i första hand ske med parternas frivilliga medverkan. Innan länsrätten förordnar om verkställighet får den uppdra åt bl.a. tjänsteman inom socialtjänsten att verka för att den som har hand om barnet frivilligt skall fullgöra vad som åligger honom eller henne enligt domstols förordnande (21 kap. 2 § FB). När överflyttning inte sker frivilligt får tvångsmedel tillgripas. I 21 kap. 3 § FB stadgas att länsrätten, om den förordnar om verkställighet, får förelägga vite eller besluta att barnet skall hämtas genom polismyndighetens försorg. Är det fråga om en dom eller ett beslut om vårdnad får länsrätten besluta om hämtning av barnet om verkställighet annars inte kan ske eller om hämtning är nödvändig för att undvika att barnet lider allvarlig skada.

Bedömning

Fråga dels om Socialnämnden i Högsby kommun var behörig att besluta om omhändertagande av D., dels om omhändertagandet kunde grundas på förhållandena hos förälder som inte var vårdnadshavare

I anmälan har, som det får förstås, ifrågasatts huruvida Socialnämnden i Högsby kommun var formellt behörig att fatta beslut om omedelbart omhändertagande av D. i den aktuella situationen där vårdnadshavaren befann sig i Nynäshamns kommun och den andre föräldern vistades tillsammans med barnet i Gotlands kommun.

LVU innehåller inga regler om vilken kommun som är skyldig eller behörig att besluta om omedelbart omhändertagande eller att ansöka om vård med stöd av LVU. De regler som finns i socialtjänstlagen om behörig nämnd gäller även i dessa fall.

Enligt 2 kap. 2 § socialtjänstlagen har kommunen det yttersta ansvaret för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp som de behöver. (Bestämmelsen hade vid den aktuella tidpunkten sin motsvarighet i 3 § socialtjänstlagen [1980:620]). Det är socialnämnden i den kommun där den enskilde befinner sig när hjälpbehovet uppkommer som är behörig och även skyldig att vidta erforderliga åtgärder. Denna behörighet kvarstår så länge hjälpbehovet föreligger, oavsett om den hjälpbehövande finns kvar i kommunen eller inte. Behörigheten upphör först om ärendet flyttats över och tagits emot av socialnämnden i en annan kommun i den ordning som föreskrivs i 16 kap. 1 § socialtjänstlagen. Behörigheten utesluter emellertid inte att även nämnden i en annan kommun kan vara skyldig att bevilja den enskilde vård och hjälp om denne vistas i kommunen (jfr RÅ 1989 ref 50).

Av handlingarna framgår att P.L. hade flyttat tillsammans med D. flera gånger och att de efter den senaste flytten hade varit bosatta i Massemåla i Högsby kommun. Socialnämnden i Högsby kommun hade så sent som i september 2000 utfört del av en vårdnads- och umgängesrättsutredning avseende

D. I remissyttrandet har anförts att P. hade upplyst socialtjänsten i Högsby kommun om att hon ”då och då” vistades på Gotland där hennes pojkvän bodde. Både när LVU-utredningen inleddes och när beslutet om omhändertagande fattades var det oklart var D. och hans mor vistades. Även om mycket talade för att D. och modern befann sig på Gotland anser jag att omständigheterna var sådana att Socialnämnden i Högsby kommun hade fog för sin uppfattning att den var behörig att fatta beslut om omedelbart omhändertagande av D. Här kan tilläggas att även Gotlands kommun, där D. – som det senare visade sig – vistades vid den aktuella tidpunkten, hade kunnat besluta om ett omedelbart omhändertagande.

E.W. har vidare ifrågasatt huruvida det var korrekt med ett ingripande enligt LVU som inte grundade sig på ”förhållandena i hemmet utan skedde mot en umgängesförälder som ej var delaktig i den juridiska vårdnaden”.

Med uttrycket ”i hemmet” i 2 § LVU avses både föräldrahemmet och annat hem där barnet stadigvarande vistas (prop. 1989/90:28 s. 108). Begreppet ”i hemmet” har också en abstrakt betydelse. Det kan sålunda avse inte bara bostaden utan alla de situationer då den unge direkt eller indirekt står under vårdnadshavarens eller annan fostrares inflytande.

Vid ifrågavarande tidpunkt hade T.S. ensam vårdnad om D. men D. vistades hos modern. Var D. och modern rent faktiskt befann sig var oklart, även om vissa uppgifter tydde på att de vistades hos moderns pojkvän på Gotland. Med hänsyn till vad som anförts om innebörden av uttrycket ”i hemmet” har det inte förelegat något hinder mot att omhänderta D. på grund av förhållandena hos modern/moderns pojkvän.

Beslut om omedelbart omhändertagande trots att vårdnadshavaren ansökt om verkställighet enligt 21 kap. FB

I anmälan har framförts klagomål mot att beslut om omedelbart omhändertagande fattats trots att vårdnadshavaren i länsrätten anhängiggjort ett mål om verkställighet av vårdnadsbeslutet enligt bestämmelserna i 21 kap. FB.

Den 17 november 2000 fattade tf. ordföranden i socialnämnden beslut om omedelbart omhändertagande av D. Som skäl för beslutet anfördes att det var sannolikt att D. behövde beredas vård enligt LVU och att rättens beslut om vård inte kunde avvaktas på grund av risken för D:s hälsa/utveckling. I remissyttrandet har angetts bl.a. att modern handlat på ett sätt som var ”till fara” för barnet, att socialtjänsten befarade att D. genom moderns agerande ”skulle kunna komma att hamna i vanmakt” och att beslutet om omedelbart omhändertagande fattades i en situation när det förelåg oklarhet kring vistelseadress och moderns avsikt samt brist på kommunikation med modern. I remissyttrandet har anförts att beslutet om omedelbart omhändertagande inte verkställdes ”då klarhet omkring D:s situation gick att få”. Modern överlämnade D. till fadern den 17 november 2000.

LVU är en skyddslagstiftning som skall se till att barn och ungdomar, under vissa särskilda förutsättningar, får den hjälp och det stöd som de behöver. Lagstiftningen om sådan vård får självfallet inte tillgripas för något annat ändamål, t.ex. för att lösa en konflikt om umgänge med ett barn. Frågor angå-

ende vårdnad och umgänge skall lösas enligt de regler som gäller för sådana tvister.

Det ankommer i första hand på vårdnadshavaren att ta hem barnet för det fall barnet vistas i en annan familj och far illa där. Om familjen där barnet vistas inte lämnar över den unge till vårdnadshavaren får denne vända sig till länsrätten och begära verkställighet enligt reglerna i 21 kap. föräldrabalken. Om vårdnadshavaren inte försöker få hem barnet kan LVU bli tillämplig. Även i de fall där vårdnadshavaren ansökt om verkställighet i länsrätten finns det emellertid – exempelvis i akuta nödsituationer – ett visst utrymme för ingripanden med stöd av LVU.

I samband med beslutet om omedelbart omhändertagande förordnades att D. skulle placeras hos sin far. Jag återkommer i ett senare avsnitt till möjligheten att fatta ett sådant beslut. Den omständigheten att D. placerades hos sin far kan naturligtvis åberopas till stöd för att nämnden genom beslutet om omedelbart omhändertagande avsåg att ”verkställa” tingsrättens beslut angående vårdnaden. Som framgår av det anförda har nämnden uppgett att omhändertagandet grundades på uppfattningen att D. på grund av missförhållanden hos modern riskerade att fara illa. Tf. ordföranden i socialnämnden gjorde uppenbarligen bedömningen att situationen var sådan att handläggningen av verkställighetsmålet i länsrätten inte kunde avvaktas utan att ett omedelbart omhändertagande var nödvändigt. Vad som kommit fram i denna del ger inte underlag för att hävda att nämnden avsåg att, med kringgående av bestämmelserna i 21 kap. FB, verkställa det interimistiska beslutet om att fadern skulle ha vårdnaden om D.

Den fråga som inställer sig är emellertid om det förelåg tillräckliga skäl för att besluta om ett omedelbart omhändertagande av D. Detta är i och för sig en sådan bedömningsfråga som JO inte brukar uttala sig om. Vad som förevarit i det aktuella fallet ger mig dock anledning att anföra följande.

Av uttalanden i förarbetena till LVU framgår att en så allvarlig åtgärd som tvångsomhändertagande inte bör få vidtas utan tungt vägande skäl och att det för ett ingripande får krävas att det föreligger inte bara en obetydlig, oklar eller avlägsen risk för den unge, utan en klar och konkret risk för skada på den unges hälsa eller utveckling (prop. 1989/90:28 s. 62).

Även om det är fråga om ett omedelbart omhändertagande måste nämnden vid sin bedömning av om LVU är tillämplig finna det sannolikt att så är fallet.

Den 16 november 2000 gjorde faderns ombud anmälan till socialtjänsten avseende faderns farhågor i fråga om D. Av journalanteckningarna framgår bl.a. att fadern blivit orolig när det framkommit att moderns ombud avsagt sig uppdraget samt att fadern och dennes ombud vid förhandling i tingsrätten uppmärksammat att moderns pojkvän var berusad. Det har även antecknats att de två barn som P.L. har från ett annat förhållande, sedan en tid tillbaka inte hade lyckats få kontakt med P.L. Samma dag som anmälan inkommit gjorde förvaltningen försök att – både via mobiltelefon och genom besök i bostaden i Massemåla – nå P.L. Den 17 november 2000 inleddes LVU-utredningen och samma dag fattades även beslut om omedelbart omhändertagande av D.

I förevarande fall måste nämnden anses ha haft goda kunskaper om förhållandena hos modern eftersom den helt nyligen utfört del av en vårdnads- och

umgängesrättsutredning avseende D. Jag har förståelse för att nämnden hyste oro för D. utifrån de iakttagelser som gjorts under nyss nämnda utredning, de oklarheter som förelåg gällande bl.a. var modern och D. vistades och i en situation då man inte lyckades få kontakt med modern. Det är emellertid självfallet angeläget att bedömningen av nödvändigheten av en så ingripande åtgärd som ett omedelbart omhändertagande grundas på en så tillfredsställande utredning som möjligt.

Av handlingarna framgår att förvaltningen den 16 november 2000 tog kontakt med socialtjänsten i Gotlands kommun eftersom man trodde att P.L. kunde befinna sig på Gotland. Dagen därpå meddelade socialtjänsten i Gotlands kommun att P.L. inte befann sig på ”angiven adress” men lämnade samtidigt också telefonnumret till P.L:s nya ombud, advokaten E.W. Beslutet om omedelbart omhändertagande av D. fattades – som jag uppfattat saken – senare samma dag som förvaltningen i Högsby kommun fått nämnda information om att P.L. hade ett nytt ombud. Enligt min uppfattning kan det ifrågasättas om det inte fanns skäl att avvakta med att ta ställning till frågan om omedelbart omhändertagande till dess att förvaltningen haft tillfälle att ta upp aktuella frågor med E.W.

Sammanfattningsvis anser jag att det finns skäl att ifrågasätta den gjorda bedömningen att ett beslut om omedelbart omhändertagande av D. var nödvändigt. Såsom framgår av vad som anförts ovan är JO emellertid återhållsam med att uttala sig rörande myndigheters bedömningar i sakfrågor. Jag vill därför inte kritisera nämndens beslut i sak utan endast framhålla vikten av att beslut grundas på ett tillräckligt underlag.

Beslutet att placera D. hos fadern

Tf. ordföranden i socialnämnden beslutade, i samband med beslutet om omedelbart omhändertagande, att placera D. hos fadern. Som framgår av det ovan anförda stadgas i 11 § andra stycket LVU att vård enligt LVU alltid skall inledas utanför den unges eget hem. I förarbetena till bestämmelsen uttalade departementschefen följande (se prop. 1979/80:1 s. 596 till den tidigare gällande lagen [1980:621] med särskilda bestämmelser om vård av unga).

Det anses inte vara förenligt med gällande bestämmelser i BvL, att placera den unge för fortsatt vård i hans eget hem så länge han är omhändertagen för samhällsvård. Som har framgått av de allmänna övervägandena (avsnitt 2.25) bör det inte vara något hinder enligt LVU mot att placera den som vårdas med stöd av LVU i hans eget hem, om man i ett senare skede av vården anser att detta var det bästa för att främja vården av honom. En särskild erinran om detta har tagits in här. Så länge beslut om vård med stöd av LVU gäller kan den unge i och för sig åter tas ifrån sitt hem, om detta skulle visa sig nödvändigt. Att låta barnet byta miljö flera gånger är dock oftast skadligt för barnet. Det finns också skäl att understryka att det så långt möjligt måste finnas garantier för att den unge kan få en betryggande omvårdnad i sitt eget hem innan man låter honom komma tillbaka. Har länsrätten beslutat att ett barn skall vårdas med stöd av LVU därför att det har funnits brister i omsorgen om barnet som har utgjort en fara för barnets hälsa eller utveckling, är det alldeles givet att nämnden måste vara försiktig innan den återför barnet till hemmet. Det är emellertid inte möjligt att uttala något generellt om under vilka förutsättningar detta bör låta sig göras. Det ena fallet är inte det andra likt.

När det är fråga om vård med stöd av 2 § LVU bör begreppet eget hem i 11 § andra stycket samma lag kopplas till det hem där sådana brister förelegat i omsorgen om den unge att ett LVU-förfarande inletts (jfr JO:s ämbetsberättelse 1993/94 s. 277). Föranleds ingripandet av förhållandena i annat hem än vårdnadshavarens, t.ex. en umgängesberättigad förälders hem, kan det ifrågasättas om inte 11 § medger att barnet direkt efter det omedelbara omhändertagandet placeras hos vårdnadshavaren. Hur bestämmelsen skall tolkas i en sådan situation är inte helt klart. Med hänsyn härtill vill jag inte rikta någon kritik mot nämnden vad gäller placeringsbeslutet. Jag finner, på grund av ifrågavarande oklarhet, anledning att sända en kopia av beslutet till Socialdepartementet.

II.

(Dnr 1341-2001)

L.S. har tillsammans med A.O. dottern K. som är född 1988 och sonen P. som är född 1989. L.S. och A.O. skilde sig år 1994. Enligt en överenskommelse mellan dem förordnades att L.S. ensam skulle ha vårdnaden om K. och P.

Efter det att A.O. väckt talan vid Göteborgs tingsrätt och yrkat bl.a. att vårdnaden om barnen skulle flyttas över till honom, förordnade tingsrätten i ett interimistiskt beslut den 1 mars 2001 att vårdnaden om K. och P. skulle anförtros A.O. ensam.

Som skäl för beslutet anförde tingsrätten bl.a. följande.

L.S. har för närvarande vårdnaden om K. och P. Av handlingarna i målet och vad parterna har anfört framkommer en bild av K. som är mycket oroande. Det är helt klart att K. inte mår bra, och att detta, åtminstone till stor del, hänger samman med konflikten mellan föräldrarna och vad hon fått höra om sin far. Även P. mår i nuvarande situation uppenbarligen dåligt. I utredning har socialsekreteraren Kaisa Brangenfeldt kommit fram till att K. behöver genomgå akut barnpsykiatrisk utredning hos BUP. L.S. har motsatt sig sådan åtgärd, t o m genom att avboka de tider som inbokats hos BUP med början den 6 mars 2001. L.S. har även i målet försökt påverka vilken handläggare som skall sköta utredningen om K. och kontaktat skolan för att få dem att ändra formuleringar i sitt yttrande. Dessa omständigheter visar tydligt att L.S. motarbetar såväl utredning som behandling av K. och att om sådana åtgärder skall komma till stånd skall detta ske helt på L.S:s villkor.

L.S. överklagade beslutet till Hovrätten för Västra Sverige som avslog överklagandet i ett beslut den 8 mars 2001.

När A.O. skulle hämta barnen efter det interimistiska beslutet följde P. med honom, men K. ville inte utan stannade kvar hos L.S.

Den 15 mars 2001 beslutade ordföranden i Älvsborgs stadsdelsnämnd i Göteborgs kommun att omedelbart omhänderta K. då det förelåg sannolika skäl för att K. behövde beredas vård enligt 1 och 2 §§ LVU och rättens beslut om vård inte kunde avvaktas med hänsyn till risken för hennes hälsa och utveckling.

K. placerades på ett akuthem för barn och familjer tillsammans med fadern och brodern. Den 16 mars 2001 upphörde det omedelbara omhändertagandet av K. genom ett nytt ordförandebeslut. K. följde då med hem till fadern.

N.D. klagade i en anmälan till JO på Älvsborgs stadsdelsnämnd i Göteborgs kommun. Han gjorde gällande bl.a. att tillräckliga skäl för omhändertagandet av K. inte har förelegat. Enligt hans uppfattning har stadsdelsnämnden ”agerat länsrätt” och låtit verkställa tingsrättens interimistiska beslut angående vårdnaden om K. genom beslutet om omedelbart omhändertagande.

N.D:s anmälan remitterades till Älvsborgs stadsdelsnämnd för utredning och yttrande. Nämnden överlämnade som sitt remissvar ett tjänsteutlåtande undertecknat av verksamhetschefen Lone Lumbye-Jansson och tf. enhetschefen Kajsa Brangenfeldt. I remissvaret anfördes i huvudsak följande.

Omedelbart omhändertagande

/– – – /

L.S. kontaktade jouren på socialkontoret i Älvsborg den 22 november 2000 och påtalade att dottern K. mådde dåligt. Den 27 november samma år inkom en anmälan från Nya Varvets skola om att K. mådde dåligt. Anmälningarna ledde till ett samtal med L.S. den 17 januari 2001 och ett med dottern den 23 den månaden. Samtalen föranledde att en utredning enligt 50 § socialtjänstlagen öppnades. L.S ville då inte längre medverka till utredningen och försökte stoppa den. Av den utredning som nämnden trots detta ändock kunde genomföra framgick att K. mådde mycket dåligt, vilket bekräftades av hennes lärare. Orsaken till hennes dåliga psykiska hälsotillstånd beror enligt handläggande tjänsteman på att L.S. brustit i sin föräldraroll. Modern har genom sitt handlande, att lägga allt ansvar för kontakten med fadern, lagt på dottern ett ansvar som hon med hänsyn till sin ålder inte kan ta. K. har två gånger varit föremål för barnpsykiatrisk utredning senast under innevarande år. Båda utredningarna har entydigt visat att K. påverkats negativt av konflikten mellan föräldrarna. Vid kontakt tjänsteman hade med L.S:s mor den 15 mars 2001 uppgav denna att samtliga i familjen mådde dåligt och hon bad om hjälp. Mot bakgrund av K:s bristande hemförhållanden gjordes bedömningen att det var sannolikt att hon skulle behöva beredas vård med stöd av lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU). Då rättens beslut om vård bedömdes inte kunna avvaktas beslöt ordföranden i sociala utskottet att omedelbart omhänderta K. samma dag.

K. placerades den dagen vid Bryggans akuthem tillsammans med sin far och sin broder, som vid den tidpunkten bodde hos sin far. Plats vid akuthemmet hade bokats tills vidare. Detta då man från nämndens sida inte visste hur omfattande vård och stöd K. skulle komma att behöva. Påföljande dag bedömde personal vid akuthemmet att K. inte längre hade behov av att stanna kvar där. Det omedelbara omhändertagandet av henne upphävdes därför. För en mer detaljerad redogörelse av vad som förevarit i ärendet hänvisas till bifogade utredning enligt 50 § socialtjänstlagen, inklusive utlåtande från Bryggans akuthem samt barn- och ungdomspsykiatrisk utredning av den 23 april 2001 *(här utelämnade, JO:s anm.)*.

I sin anmälan har N.D. bl.a. hävdat att socialnämnden i och med det omedelbara omhändertagandet ”agerat länsrätt och låtit verkställighet ske med tillämpning av 21 kap. föräldrabalken”. Detta påstående beskriver inte det inträffade på ett korrekt sätt. Det omedelbara omhändertagandet av K. baserades, som framgår av vad ovan sammanfattningsvis anförts samt genom bifogade utredning, enbart på den oro man från sociala utskottets sida kände för K. och den negativa inverkan hemförhållanden hade på hennes psykiska hälsotillstånd. Sociala utskottet och handläggande tjänstemän i ärendet är mycket

väl medvetna om att ingripande enligt LVU inte får ske enbart för överflyttning av barn enligt föräldrabalken.

/– – – /

N.D. kommenterade remissvaret.

JO hade vid beslutet tillgång till stadsdelsförvaltningens personakt beträffande K. för tiden från november 2000 fram till sommaren 2001.

I ett beslut den 26 februari 2003 anförde *JO André* följande.

Rättsliga utgångspunkter

I 21 kap. föräldrabalken (FB) finns bestämmelser om verkställighet av vad allmän domstol har förordnat i dom eller beslut angående bl.a. vårdnad. Enligt dessa bestämmelser förordnar länsrätt om verkställighet efter en ansökan. Utgångspunkten vid handläggningen av mål enligt 21 kap. FB är att barnets bästa skall komma i främsta rummet.

Överlämnande av barn skall i första hand ske med parternas frivilliga medverkan. Innan länsrätten förordnar om verkställighet får den uppdra åt bl.a. tjänsteman inom socialtjänsten att verka för att den som har hand om barnet frivilligt skall fullgöra vad som åligger honom eller henne enligt domstolens förordnande (21 kap. 2 § FB). När överflyttning inte sker frivilligt får tvångsmedel tillgripas, vite och i sista hand hämtning (21 kap. 3 § FB).

Verkställighet får vägras, om det är uppenbart att förhållandena har ändrats sedan den allmänna domstolens avgörande och det av hänsyn till barnets bästa är påkallat att frågan prövas på nytt. Verkställighet får vägras också när det finns en risk som inte är ringa för att barnets själsliga eller kroppsliga hälsa skadas. Har barnet fyllt tolv år, får verkställighet inte ske mot dess vilja utom då domstolen finner det nödvändigt av hänsyn till barnets bästa. Detsamma gäller om barnet inte har fyllt tolv år men har nått en sådan mognad att dess vilja bör beaktas på motsvarande sätt (21 kap. 5 och 6 §§ FB).

Enligt 1 och 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 och det kan antas att behövlig vård inte kan ges den unge med samtycke av vårdnadshavaren eller vårdnadshavarna. Ett sådant beslut meddelas av länsrätten efter ansökan av socialnämnden (4 § LVU).

Om det är sannolikt att den unge behöver vård enligt LVU och rättens beslut om sådan vård inte kan avvaktas med hänsyn till risken för den unges hälsa eller utveckling eller till att den fortsatta utredningen allvarligt försvåras eller vidare åtgärder förhindras får socialnämnden enligt 6 § första stycket LVU besluta att den unge omedelbart skall omhändertas. Om inte heller socialnämndens beslut kan avvaktas får nämndens ordförande eller någon annan ledamot av nämnden som nämnden har förordnat besluta om omhändertagandet (6 § andra stycket LVU).

Bedömning

N.D. har hävdat att nämnden genom sitt omhändertagandebeslut ”verkställt” tingsrättens interimistiska förordnande angående vårdnaden om K.

Som framgår av det ovan anförda är det länsrätten som beslutar om verkställighet av vad allmän domstol har förordnat om vårdnad, boende eller umgänge. Socialnämnden kan medverka i själva handräckningsförfarandet, men nämnden kan inte förordna om överflyttning av barnet från en förälder till en annan (se bl.a. JO:s ämbetsberättelse 1992/93 s. 402).

Jag kan konstatera att sociala utskottets agerande i praktiken innebar att den faktiska vården om K. flyttades från modern till fadern som enligt tingsrättens beslut hade blivit ensam vårdnadshavare för K. För att nämndens avsikt var att på detta sätt ”verkställa” tingsrättens beslut talar i viss mån den omständigheten att beslutet om att det omedelbara omhändertagandet skulle upphöra fattades redan dagen efter det att K. omhändertagits. Även motiveringen av beslutet att omhändertagandet skulle upphöra är sådan att det ligger nära till hands att anta att syftet med omhändertagandebeslutet var att förena K. med sin far. I motiveringen anfördes sålunda följande.

Genom det omedelbara omhändertagandet har K. kommit i faderns vård. Hennes liv har därför normaliserats och det föreligger ej längre någon påtaglig risk för att hennes hälsa och utveckling skall skadas.

Nämnden har emellertid tillbakavisat N.D:s påstående om att avsikten med omhändertagandebeslutet var att ”verkställa” tingsrättens förordnande. Därvid har nämnden anfört bl.a. att sociala utskottet och de tjänstemän som handlagt ärendet är mycket väl medvetna om skillnaden mellan LVU och bestämmelserna i 21 kap. föräldrabalken. Enligt nämndens remissvar föranleddes beslutet om omedelbart omhändertagande av farhågor för K:s psykiska hälsa som hade sin grund i hennes hemförhållanden hos modern. Såvitt framgår av utredningen synes tanken ha varit att K. skulle bli kvar på akuthemmet en längre tid än vad som blev fallet. När det redan under K:s inledande vistelse vid hemmet verkar ha stått klart att det inte fanns skäl för att bereda K. vård enligt LVU var nämnden emellertid skyldig att upphäva det omedelbara omhändertagandet. Mot bakgrund av vad nämnden har anfört i sitt yttrande i denna del har jag inte underlag för att hävda att nämnden avsåg att med kringgående av bestämmelserna i 21 kap. FB verkställa det interimistiska beslutet att fadern skulle ha vårdnaden om K. Detta innebär emellertid inte att nämndens beslut om omedelbart omhändertagande enligt 6 § LVU är fritt från invändningar.

Av uttalanden i förarbetena till LVU framgår att en så allvarlig åtgärd som tvångsomhändertagande inte bör få vidtas utan tungt vägande skäl och att det för ett ingripande krävs att det är fråga inte om en obetydlig, oklar eller avlägsen risk för den unge utan om en klar och konkret risk för skada på den unges hälsa eller utveckling (prop. 1989/90:28 s. 62).

När det – som i förevarande fall – är fråga om ett omedelbart omhändertagande måste nämnden vid sin bedömning av om den unge behöver vård enligt LVU finna det sannolikt att så är fallet. Härutöver krävs för ett beslut om

omedelbart omhändertagande att rättens beslut om vård inte kan avvaktas med hänsyn till bl.a. risken för den unges hälsa och utveckling.

Det är inte ovanligt att en konflikt mellan två föräldrar kan vara så djup att barnet tar skada. Vid en tvist rörande vårdnad om barn torde barnets behov av god omvårdnad som regel kunna tillgodoses genom domstolens möjlighet att interimistiskt förordna om bl.a. vårdnaden och, i förekommande fall, genom en tillämpning av bestämmelserna i 21 kap. föräldrabalken om verkställighet av vårdnadsbeslutet. Det kan emellertid i akuta situationer även finnas ett utrymme för socialnämnden att ingripa med stöd av LVU. Något hinder för en socialnämnd att besluta om ett omedelbart omhändertagande under en pågående vårdnadstvist, såvida förutsättningarna i övrigt för ett sådant beslut är för handen, finns således inte.

Av utredningen i ärendet framgår att K. mått psykiskt dåligt en längre tid. Hennes hälsotillstånd tycks ha förvärrats under slutet av år 2000 till följd av konflikten mellan föräldrarna. Enligt remissvaret ansåg handläggande tjänsteman att K:s dåliga psykiska hälsotillstånd berodde på att modern brustit i sin föräldraroll genom att lägga allt ansvar för kontakten mellan K. och fadern på K. Av en journalanteckning den 15 mars 2001 framgår följande.

Samtal med Anna-Marie Karlsson, familjerätten. Eftersom L. har uttryckt förtroende för familjerätten ber jag dem att ringa till L. för att höra hur hon och K. mår. Anna-Marie ringer och får kontakt med L:s mor. Hon uppger att alla mår dåligt. L. var på läkarbesök och K. hemma från skolan. Hon vädjar om hjälp. Några timmar senare får Anna-Marie kontakt med L. L. bekräftar att K. mår dåligt och är sjuk. Anna-Marie försöker förmå L. att lämna K. samma dag till barnhemmet Bryggan där hon kan vara tillsammans med sin far och brodern så länge det behövs. L. ber om betänketid och meddelar senare att hon inte går med på förslaget.

Jag samråder med länsassessor Bånge i länsrätten och enhetschef Bodil Hasslöw. Sammanfattning: Vi vet att K. mår och har mått dåligt en längre tid. Utifrån det har vi öppnat en § 50 SoL-utredning och beställt barnpsykiatrisk utredning från BUP. L. har tidigare meddelat att hon inte medverkar till att K. undersöks av läkare och utreds på BUP. Sedan länsrätten beslutade om att flytta vårdnaden till A. får vi signaler som talar för att K:s situation har ytterligare förvärrats. L. har inte lämnat K. till fadern enligt tingsrättens beslut. Det inkommer uppgifter från skolan att K. mår sämre och sämre. Hon kommer inte heller längre till skolan. A. träffar L. på P:s dansuppvisning. Han har aldrig tidigare sett L. må så dåligt. L. är påverkad av något och hon talar konstigt med P. A. säger att han är rädd för att L. nu mår så dåligt att hon skadar sig själv. Familjerätten talar med K:s mormor som bekräftar att både K. och L. mår dåligt och hon vädjar om hjälp. Den samlade kunskapen om K:s förhållanden hos L. gör att vi beslutar om att omedelbart omhänderta K. för vidare utredning. Med hänsyn till tingsrättens beslut om vårdnadsfrågan finns det ingen anledning att placera K. ensam på institution eller jourhem utan vi gör bedömningen att hon mår bäst av att placeras hos sin far, men att placeringen påbörjas på institution. Plats på barnhemmet Bryggan bokas.

Såvitt framgår av utredningen i ärendet fanns det skäl för socialnämnden att överväga åtgärder med anledning av att K. eventuellt hade behov av stöd och hjälp från socialtjänstens sida. Enligt remissvaret bedömdes situationen vara så akut att rättens beslut om vård inte kunde avvaktas. Av detta torde den slutsatsen kunna dras att nämnden inte heller ansåg att ett verkställighetsförfarande enligt bestämmelserna i 21 kap. föräldrabalken kunde komma i fråga.

Enligt min mening kan det emellertid diskuteras om omständigheterna var sådana att det fanns skäl för ett omedelbart tvångsomhändertagande av K.

De uppgifter som lämnats till socialnämnden från skolan var ägnade att inge oro för K:s förhållanden. Övriga uppgifter synes dock inte vara särskilt konkreta och vad gäller den information som lämnades av fadern bör beaktas att han var i konflikt med modern. Nämnden hade inte genom sin förvaltning haft kontakt med K. själv sedan i slutet av januari 2001, och det fanns inte heller i tiden för omhändertagandebeslutet några säkra uppgifter om hennes psykiska hälsa. Mot bakgrund härav kan ifrågasättas om inte nämnden före beslutet om omedelbart omhändertagande borde ha försökt att komma i kontakt med K. för att söka bilda sig en uppfattning om huruvida det var sannolikt att hon hade behov av vård enligt LVU. Jag vill härvid erinra om det s.k. barnperspektivet som skall prägla socialtjänstens handläggning av alla ärenden angående barn. Häri ligger att socialnämnden ofta bör sträva efter att höra barnet i frågor som kan ha betydelse för honom eller henne (se härom bl.a. prop. 1996/97:124 s. 98 f. och LVU-utredningens betänkande SOU 2000:77 s. 75 f.). Eftersom nämnden hyste farhågor för flickans psykiska hälsa hade det vidare legat nära till hands att låta en läkare eller kurator tala med henne. Jag vill härvid erinra om nämndens möjlighet att enligt 32 § LVU förordna om läkarundersökning.

Att K. inte förefaller ha haft behov av någon vård med stöd av LVU konstaterades snabbt efter det att hon tagits in på akuthemmet. Om någon med barnpsykiatrisk kompetens hade talat med K. innan beslutet om omhändertagande fattades hade flickan sannolikt kunnat besparas den belastning som åtgärden rimligen måste ha inneburit för henne.

Det kan givetvis anföras skäl både för och emot riktigheten av beslutet att omhänderta K. med stöd av 6 § LVU. Det som har framkommit ger mig anledning att för egen del ifrågasätta om det var nödvändigt att i detta fall tillämpa en så ingripande åtgärd som ett tvångsomhändertagande. Det ligger dock i sakens natur att ett beslut om omedelbart omhändertagande i många fall kan behöva fattas på grundval av en ganska begränsad utredning och en summarisk bedömning av den föreliggande situationen. Huruvida det finns skäl för ett omhändertagande blir ytterst en fråga om att ta ställning till vad omständigheterna i det enskilda fallet kräver. Som JO är jag återhållsam med att kritisera beslut som grundar sig på sådana ställningstaganden. I detta fall begränsar jag mig till att framföra de synpunkter som redovisats ovan.

Av utredningen framgår att förvaltningen synes ha haft kontakter med fadern i samband med omhändertagandebeslutet. De har inte noterats i journalanteckningana. Jag vill därför erinra nämnden om dokumentationskravet i 11 kap. 5 § socialtjänstlagen.

Lagen om vård av missbrukare i vissa fall (LVM)

Fråga om det förelegat förutsättningar för beslut om omedelbart omhändertagande med stöd av 13 § LVM

(Dnr 2690-2000)

Ordföranden i Socialnämnden i Ekerö kommun beslutade den 14 april 2000 att med stöd av 13 § LVM omedelbart omhänderta P.E. Länsrätten i Stockholms län upphävde omhändertagandebeslutet den 17 april 2000. Som skäl härför anförde länsrätten bl.a. följande.

Såvitt kan utläsas av den utredning som förebragts i målet förefaller det inte som om socialnämnden erbjudit P.E. frivilliga vårdinsatser eller om man diskuterat med honom om ett eventuellt samtycke till vård. Vidare förefaller det inte som om det förelåg en sådan akut fara för att P.E:s hälsotillstånd skulle försämras att ett omedelbart omhändertagande var påkallat.

Nämndens ordförande fattade den 21 juni 2000 på nytt ett beslut om att omedelbart omhänderta P.E. med stöd av 13 § LVM. Den 28 juni 2000 upphävde länsrätten beslutet. Länsrätten anförde därvid bl.a. att det inte förelegat en sådan akut fara för P.E:s hälsotillstånd att ett omedelbart omhändertagande var påkallat.

I en anmälan till JO begärde advokaten E.H., som ombud för P.E., att JO skulle granska Ekerö kommuns agerande vid de två tillfällen då P.E. omhändertagits enligt LVM. Hon hänvisade därvid till en skrivelse till kommunen i vilken hon för P.E:s räkning framställt ett yrkande om skadestånd. I skrivelsen anförde hon bl.a. följande.

Båda besluten var helt ogrundade; de förutsättningar som anges i 13 § LVM förelåg uppenbarligen inte. Länsrätten upphävde båda besluten.

– – –

P.E. har lidit skada genom att hans mänskliga rättighet att inte utan stöd i lag bli frihetsberövad kränkts och genom att han lidit psykiskt under de båda frihetsberövandena.

E.H. fogade till anmälan bl.a. besluten om omedelbart omhändertagande av P.E.

Socialnämnden i Ekerö kommun anmodades att inkomma med utredning och yttrande över vad som anförts i E.H:s anmälan.

I sitt yttrande anförde socialnämnden följande.

Socialtjänstens kontakt med P.E.

Socialtjänstens första kontakt med P.E. inleddes 1996 då han var sjutton år m a a bilstöld och problem i skolan. I kontakten med P.E. och hans föräldrar framkom att han rökt hasch i sina tidiga tonår. Vid kontakt med Maria Ungdom vägrade P.E. samarbete för att utreda drogmissbruk. Socialsekreterare försökte etablera fortsatt kontakt med P.E. för att stödja hans vidare skolgång och utreda ev drogmissbruk. I dessa kontakter uppgav han att han rökt hasch och tagit lugnande tabletter men inte provat andra droger. Beträffande hans familj hade föräldrarna nyligen skilt sig och mamman flyttat till Hallstavik. Föräldrarna uttryckte oro för att P.E. höll på med droger men han förnekade

det. Enligt mamman hade P.E. visat ett avvikande beteende vid något tillfälle varvid han ringt till henne och varit hysterisk och sett ”skuggor” som han var rädd skulle ta sig in i huset. Mamman uppfattade att P.E. hallucinerade till följd av drogpåverkan. I kontakten med soc sekr berättade P.E. att han druckit 16 starköl i samband med sin 18-årsdag.

Socialtjänstens kontakt med P.E. avslutades juni 1997 då P.E. fått sommarjobb och hans sociala situation bedömdes förbättrad.

I september 1998 fick P.E. förnyad kontakt med socialtjänsten m a a bilstöld, smitning samt grov vårdslöshet i trafik. I kontakten med soc sekr berättade P.E. att han avbrutit sina gymnasiestudier på fordonsteknisk linje. Han sade att han rökt hasch första gången som 13-åring. Han provade inte droger under högstadiet men kom i kontakt med det igen första året på gymnasiet då han rökte hasch ofta och kände sig beroende. Under några månader tog han amfetamin ca tre gånger per vecka. Hans dåvarande flickvän fick honom att lägga av. När det blev slut med flickvännen började han ta droger igen, vilket innebar att han rökte hasch ca fem gram dagligen samt tog amfetamin och rohypnol vid några tillfällen. Hans kamratumgänge höll på med brott och droger enligt hans egna uppgifter.

P.E. såg inte sitt haschrökande som ett problem. Han uppgav att han kunde ta droger både i sociala sammanhang och även ensam. Han orkade inte bry sig vilka följder det kunde få för honom.

Soc sekr försökte motivera och stödja P.E. till att ta hjälp för att sluta med sitt missbruk. P.E. uteblev från fem inbokade samtal. Kontakten avslutades när P.E. påbörjade militärtjänstgöring på Gotland i nov 1998. Han blev hemförlovad efter tre månaders tjänstgöring och påbörjade en utbildning som inte fullföljdes.

Aktuell kontakt med P.E.

Mamman kontaktade socialtjänsten mars 2000 m a a att hon misstänkte att P.E. är inne i ett aktivt och omfattande drogmissbruk. P.E. som var dömd till skyddstillsyn hade missköttkontakten med frivården och blivit häktad. Mamman erbjöd sitt stöd i form av boende och sysselsättning hos henne i Hallstavik. P.E. hade sedan skilsmässan bott hos sin pappa i Ekerö. Enligt mamman hade P.E. långa tider fått klara sig ensam då pappan varit på tjänsteresor.

Under utredningstiden har möjligheterna att få kontakt med P.E. varit obefintliga på grund av att han ej vistades på fast adress. Han bodde hos olika kompisar och ibland någon dag hos sin mamma i Hallstavik. Under april månad bytte P.E:s pappa lås i sitt hus så att P.E. inte kunde bo där. Så gott som all kommunikation, när det gäller bokning av tider med P.E., har skett via mamman.

P.E. flyttade till sin mamma i Hallstavik mars/april 2000. Mamman önskade att P.E. skulle lämna urinprov kontinuerligt under den tid han skulle bo hos henne. P.E. fullföljde inte den planering som han kommit överens om med henne.

Beslut om omedelbart omhändertagande enligt 13 § LVM 2000-04-l4

I polisens LVM-anmälan 2000-04-13 framkom att P.E. under tiden 991126–000330 vid åtta olika tillfällen misstänkts för sammanlagt 12 olika brott. De aktuella brotten avsåg narkotikabrott (innehav, brukande samt överlåtelse), rattfylleri, tillgrepp av fortskaffningsmedel, olaga hot samt olaga vapeninnehav.

Samma dag skrev P.E:s föräldrar till socialtjänsten och frivården och berättade att P.E. sedan våren 1995 regelbundet missbrukat hasch och även provat andra droger. Det är P.E:s förändrade beteende som föräldrarna grundar sin bedömning på. De har sett hur P.E. blivit alltmer kriminell, att han stjäl

pengar av föräldrarna, att han inte klarat av skola och/eller arbete sedan 1995. Föräldrarna uppfattade att P.E. genomgått en mycket märkbar personlighetsförändring som yttrade sig i aggressivitet och hotfullhet. När föräldrarna försökt tala med P.E. om deras starka oro har han bagatelliserat och försvarat haschrökning. Föräldrarna bedömde att P.E. haft svåra hallucinationer – – –.

Utredaren hade kontakt med frivårdsinspektör Anita Sjögren, polisinspektör Christina Carretta (Ekeröpolisen) samt P.E:s föräldrar för att ta ställning till vad som lämpligen skulle göras för att hjälpa P.E.

Bedömningen som ledde till omedelbart LVM 2000-04-l4 grundade sig på följande förhållanden:

1) Föräldrarnas anmälan 2000-04-13.

2) I polisrapporter framkom att P.E. innehaft och rökt cannabis ett flertal tillfällen samt överlåtit cannabis under perioden nov 1999–mars 2000.

3) Vid husrannsakan 2000-03-26 påträffades P.E. med tydliga tecken på narkotikapåverkan, röda ögon och förstorade pupiller, enligt polisen. P.E. uppgav intag av cannabis samma dag. Rester som cigarettpapper, sönderrivna cigaretter, rullade pappersfilter m.m. fanns i P.E:s rum.

4) 2000-03-28 påträffades P.E. i en stulen bil med 0,61 promille alkohol i blodet. P.E. uppgav att han även intagit narkotiska preparat samma dag. Analyssvar 2000-04-28 på urinprov visade positivt på cannabis och flunitrazepan (rohypnol).

5) 2000-03-31 påträffades P.E. av polispatrull i Hallstavik då han gav ett förvirrat intryck och påvisade tydliga tecken på narkotikapåverkan. P.E. uppgav att han ”tagit en pipa” samt även LSD.

Utifrån socialtjänstens tidigare kontakter med P.E. där mycket intensiva försök gjorts att motivera honom att ta hjälp för sitt missbruk bedömdes det vid det aktuella tillfället utsiktslöst att få P.E. att medverka till att avbryta sitt missbruk på frivillig väg. P.E. misskötte sin kontakt med frivården och häktades som en följd av det. Frivårdsinspektören Anita Sjögren bedömde att P.E. var inne i ett aktivt narkotikamissbruk

Senare analyssvar har visat att P.E. vid ovan angivna tillfällen visade positivt på LSD och cannabis.

Beslut om omedelbart omhändertagande enl 13 § LVM 2000-06-21

Efter att länsrätten upphävt det omedelbara LVM-omhändertagandet 2000-04-l7 erbjöds P.E. vård i frivilliga former. Möten med P.E. kom till stånd vid fyra tillfällen under april–juni varvid P.E. inte ansåg att han behövde hjälp för sitt missbruk. P.E. häktades under två veckor i maj/juni 2000 för övergrepp i rättssak. Under häktningstiden fördes han till Mariakliniken för LVM-bedömning m a a pågående LVM-utredning. Se bifogat läkarintyg 2000-06-08. P.E. släpptes ur häkte i samband med tingsrättens dom 2000-06-09 då han dömdes till fem månaders fängelse för narkotikabrott, rattfylleri, vapenbrott och tillgrepp av fortskaffningsmedel. P.E. överklagade domen.

P.E. kom inte på avtalad tid till frivården 2000-06-l5. Soc sekr talade med P.E. i telefon samma dag, varvid P.E. uppgav att han inte hade något skäl till att samarbeta med socialtjänsten om frivillig vård då han väntade på ett fängelsestraff. Utifrån bedömningen att P.E. var inne i ett aktivt narkotikamissbruk, tydliggjordes än en gång att LVM-utredning pågick och vad det kunde innebära för P.E.

2000-06-21 ringde P.E:s mamma till soc sekr och berättade att P.E. sovit hos henne. Mamman bedömde att P.E. var påverkad utifrån hans oprovocerat aggressiva beteende och att hon hittade haschtillbehör såsom cigarettpapper rullat som en s.k. joint på hans rum samt att rummet luktade hasch. Mamman gav uttryck för en mycket stark oro vari hon bedömde att P.E:s vårdbehov

inte kunde avvaktas. Utifrån mammans anmälan och den sammantagna bedömningen, bedömde handläggaren att ett omedelbart omhändertagande enligt LVM var nödvändigt.

P.E:s nuvarande situation

LVM-utredningen fortlöpte t.o.m. den 13 juli 2000 då P.E. samtyckte till frivillig vård på Brake HB i Knivsta. P.E. vistas sedan 18 juli 2000 på behandlingshemmet Brake HB. P.E. är nöjd med behandlingen och har som mål att stanna i behandling under ett år.

Bedömning

Individutskottet och dess ordförande hade i ett mycket svårbedömt läge att ta ställning till ansökan om omedelbar vård på förslag av handläggaren.

Den sammanlagda bedömningen om P.E:s behov av omedelbar vård grundades på mammans uppgifter som bedömdes som mycket trovärdiga samt på att han tydligt och klart sagt att han inte medverkade till frivillig vård. Det innebär att flera svåra skälighetsbedömningar har gjorts i ett ärende som rör en ung vuxen som med all tydlighet under lång tid befunnit sig i riskzonen för ett omfattande narkotikamissbruk samt vid det aktuella omhändertagandet bedömdes vara inne i ett pågående narkotikamissbruk som allvarligt skulle komma att skada hans fysiska och psykiska hälsa.

Mot bakgrund av ovan beskrivna svåra skälighetsbedömningar samt lagstiftarens intentioner fattades besluten om omedelbart omhändertagande. 11 § SoL föreskriver socialnämndens skyldighet att särskilt uppmärksamma unga missbrukare samt att tillämpningen av LVM när det gäller unga skall bedömas strängare enligt lagstiftarens intentioner.

I det läkarintyg, daterat den 8 juni 2000, som nämnden åberopade i sitt yttrande anfördes under rubriken sammanfattande bedömning följande (intyget är utfärdat av dr Hannu Lintula vid ”Beroendecentrum Syd, Maria”).

Labbmässigt kan verifieras cannabismissbruk likväl konsumtion utav BZD. Fortsatt cannabismissbruk innebär ökad risk för personlighetsförändringar och a-motivationssyndrom. Anamnetiskt verifierat amfetaminmissbruk som dock är mycket sporadiskt men som i.v. innebär risker för blodburen smitta och vid överdosering psykotiska symptom. Fortsatt missbruk innebär ökad risk för allvarlig psykisk ohälsa och social utslagenhet. Något behov av avgiftning på sjukhus föreligger ej. Vård enl LPT ej aktuellt.

Socialnämnden fogade till sitt yttrande vissa handlingar ur sin personakt beträffande P.E.

E.H. yttrade sig över socialnämndens remissvar.

P.E. väckte i oktober 2000 talan mot Ekerö kommun vid Solna tingsrätt. Han yrkade därvid att kommunen skulle förpliktas att till honom utge visst skadestånd. Kravet grundades på att han hade blivit omedelbart omhändertagen enligt LVM vid två tillfällen under år 2000 utan att det hade förelegat lagliga förutsättningar för ingripandena. Parterna träffade sommaren 2001 en förlikning i målet. JO hade vid beslutet tillgång till tingsrättens akt i målet mellan P.E. och Ekerö kommun.

I ett beslut den 22 oktober 2002 anförde *JO André* följande.

Den rättsliga regleringen

Socialnämnden skall enligt 5 kap. 9 § socialtjänstlagen (2001:453), som motsvarar 11 § tredje stycket i 1980 års socialtjänstlag, aktivt sörja för att en missbrukare får den hjälp och vård som han eller hon behöver för att komma ifrån missbruket. Socialtjänstens insatser bygger på frivillighet från den enskilde missbrukarens sida. Under vissa förutsättningar kan det dock bli fråga om att bereda en missbrukare vård utan samtycke. Bestämmelser härom finns i LVM.

Tvångsvård skall enligt 4 § LVM beslutas, om någon till följd av ett fortgående missbruk av alkohol, narkotika eller flyktiga lösningsmedel är i behov av vård för att komma ifrån sitt missbruk och vårdbehovet inte kan tillgodoses enligt socialtjänstlagen eller på något annat sätt och han till följd av missbruket

1. utsätter sin fysiska eller psykiska hälsa för allvarlig fara,
2. löper en uppenbar risk att förstöra sitt liv eller
3. kan befaras komma att allvarligt skada sig själv eller någon närstående.

Beslut om vård enligt LVM fattas av länsrätten efter ansökan av socialnämnden.

Socialnämnden eller polismyndigheten får enligt 13 § LVM besluta att en missbrukare omedelbart skall omhändertas, om

4. det är sannolikt att han kan beredas vård med stöd av LVM, och

5. rättens 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.

Kan socialnämndens beslut om omhändertagande inte avvaktas, får beslut fattas av nämndens ordförande eller någon annan ledamot som nämnden har förordnat.

Har socialnämnden eller polismyndigheten beslutat om omedelbart omhändertagande skall beslutet genast underställas länsrätten eller, om beslutet har fattats efter det att nämnden har ansökt om tvångsvård, den rätt som prövar frågan om vård (15 § LVM).

Bedömning

Beslutet den 14 april 2000

Allmänt

Den 14 april 2000 kom till socialnämnden i Ekerö kommun in en anmälan enligt 6 § LVM från en polisinspektör i Ekerö närpolisområde som hör till Västerorts polismästardistrikt i Stockholms län. Av anmälan framgick att P.E. var misstänkt för tolv olika brott, bl.a. narkotikabrott, under tiden från den 26

november 1999 till den 31 mars 2000. Enligt anmälarens bedömning utsatte P.E. genom missbruk och kriminellt leverne sin fysiska och psykiska hälsa för allvarlig fara, vilket innebar att han borde bli föremål för en utredning enligt LVM.

Samtidigt med att anmälan från polisen inkom till socialnämnden erhöll nämnden en skrivelse från P.E:s föräldrar. Den hade föregåtts av en kontakt mellan socialförvaltningen och P.E:s mor några dagar tidigare. I skrivelsen uttryckte föräldrarna stor oro för sonens förhållanden. De uppgav att P.E. dagligen missbrukade hasch och begärde att han skulle beredas vård enligt LVM. De anförde vidare bl.a. följande.

> Det är helt klart att P:s narkotikamissbruk ligger till grund för alla brott. Han har dessutom genomgått en personlighetsförändring. Under sitt senaste narkotikarus hade han dessutom svåra hallucinationer - - -.
>
> Som hans föräldrar önskar vi därför att P. så snart som möjligt omhändertas enligt LVM och får genomgå en lämplig behandling i stället för ett fängelsestraff som förmodligen kommer att få honom än mer beroende av droger och i förlängningen kriminalitet.

Med anledning av föräldrarnas skrivelse och polisens anmälan till nämnden hade handläggaren vid socialförvaltningen vissa kontakter med dem. Handläggaren talade även med en tjänsteman vid frivårdsmyndigheten. Enligt denne var P.E. inne i en period av aktivt missbruk av narkotika.

Ordföranden i socialnämnden beslutade den 14 april 2000 att med stöd av 13 § LVM omedelbart omhänderta P.E. Som skäl för beslutet anfördes att det var sannolikt att P.E. kunde beredas vård enligt LVM och att rättens beslut om vård inte kunde avvaktas på grund av att P.E. kunde antas få sitt hälsotillstånd allvarligt försämrat om han inte fick omedelbar vård och att det förelåg en överhängande risk för att han till följd av sitt tillstånd kunde komma att allvarligt skada sig själv eller någon honom närstående. Som redan framgått under rubriken Bakgrund upphävdes omhändertagandebeslutet av länsrätten.

Den omständigheten att ett omhändertagandebeslut upphävs av länsrätten behöver givetvis inte innebära att beslutet, när det fattades, var ogrundat i den meningen att det saknade lagstöd. Det finns självfallet ett utrymme för att göra olika bedömningar i det enskilda fallet. Detta innebär för övrigt att JO som regel är återhållsam med att uttala sig i sådana frågor. I förevarande fall finns det emellertid skäl att på flera punkter ställa sig frågande till det sätt på vilket nämnden tillämpat 13 § LVM, dvs. om det över huvud taget fanns förutsättningar för en tillämpning av den bestämmelsen med hänsyn till de rekvisit som där uppställs för att ett omedelbart omhändertagande skall få ske. I det följande skall jag särskilt behandla frågan om vilket underlag som fanns för beslutet vad gällde bedömningen av omfattningen av P.E:s missbruk, hans inställning till vård och om han genom sitt missbruk utsatte sin hälsa för allvarlig fara. I ett avslutande avsnitt kommer jag att gå in på frågan huruvida nämnden borde ha tagit kontakt med P.E. innan ett beslut om omedelbart omhändertagande fattades.

Missbrukade P.E. fortgående narkotika?

Det första rekvisitet som måste vara uppfyllt för en tillämpning av 13 § LVM är att det är sannolikt att missbrukaren kan beredas vård enligt LVM. Som framgår av 4 § LVM måste det vara fråga om ett fortgående missbruk för att vård enligt lagen skall kunna bli aktuell. I förarbetena till lagstiftningen har uttalats att med fortgående missbruk av narkotika avses i princip allt injektionsmissbruk samt dagligt eller så gott som dagligt missbruk oberoende av intagningssätt och medel. Missbruket bör ses i ett längre tidsperspektiv och hänsyn måste tas till vilken drog det är fråga om (prop. 1987/88:147 s. 44).

Utredningen gav vid handen att man kunde misstänka att P.E. missbrukade narkotika, i första hand hasch. Om ett sådant missbruk är fortgående kan vård enligt 4 § LVM i allvarliga fall bli aktuell. Enligt föräldrarna rökte P.E. hasch dagligen. Påståendet att P.E. missbrukade hasch vann stöd av anmälan från polisen och frivårdsmyndigheten. Såvitt framgick av föräldrarnas skrivelse till nämnden hade de emellertid inte någon fullständig kännedom om sonens förhållanden, och uppgifterna i brevet kunde således inte läggas till grund för några säkra slutsatser rörande P.E:s missbruk. Några egentliga slutsatser om missbrukets omfattning kunde inte heller dras av uppgifterna från polisen och frivårdsmyndigheten.

När en fråga om omedelbart omhändertagande av en missbrukare aktualiseras ligger det i sakens natur att den bedömning som då görs angående förutsättningarna för ingripandet med nödvändighet måste tillåtas vara rätt summarisk. Detta innebär å andra sidan inte att det kan accepteras att nämnden utan vidare godtar uppgifter som lämnas angående t.ex. omfattningen av en persons narkotikamissbruk. Särskilt när det gäller uppgifter som lämnas av enskilda personer måste nämnden kritiskt bedöma vilket värde som bör tillmätas påståendena om missbrukets omfattning och om behovet av olika insatser från socialtjänstens sida.

Enligt min uppfattning var det tveksamt om de uppgifter som lämnats till nämnden, i första hand från föräldrarna, var sådana att nämnden utan vidare kunde utgå från att P.E. använde hasch i sådan omfattning att det var fråga om ett fortgående missbruk. Jag vill dock inte gå så långt att jag vill uttala någon kritik när det gäller bedömningen i denna del.

Motsatte sig P.E. vård?

Socialtjänstens insatser när det gäller missbrukare skall, även vid ett allvarligt missbruk, i första hand grundas på frivillighet. I 4 § LVM anges som en förutsättning för vård enligt LVM att vårdbehovet inte kan tillgodoses enligt socialtjänstlagen. För att ett beslut om ett omedelbart omhändertagande skall kunna fattas måste det vara sannolikt att missbrukaren kan beredas vård enligt LVM. Följaktligen måste ett omhändertagandebeslut grundas bl.a. på att det finns sannolikhet för att missbrukaren inte är beredd att frivilligt underkasta sig vård.

Nämnden utgick från att P.E. inte skulle acceptera ett erbjudande om vård. Den uppfattningen synes ha grundats på bl.a. kontakter som nämnden tidigare hade haft med honom. Det finns självfallet situationer när socialnämnden kan

beakta hur en missbrukare tidigare ställt sig till förslag om vård m.m. när man bedömer förutsättningarna för att bereda honom vård. Nämndens kontakt med P.E. låg dock ett år tillbaka i tiden. Under det sista året före beslutet om omhändertagande synes nämnden inte ha haft någon kontakt med honom. Att då lägga P.E:s tidigare inställning till sitt missbruk och vårdbehov till grund för ett omhändertagandebeslut inger, även med beaktande av vad som i övrigt hade kommit fram, allvarliga betänkligheter.

Utsatte P.E. sin fysiska eller psykiska hälsa för allvarlig fara m.m.?

Ett beslut om omedelbart omhändertagande kan grundas på bl.a. den s.k. medicinska indikationen (4 § första stycket 1 LVM). Den medicinska indikationen tar sikte närmast på den situation då det föreligger en medicinskt påvisbar hälsorisk för missbrukaren eller att missbrukaren utsätter sin hälsa för allvarlig fara genom hjälplöshet eller med flit. Han underlåter t.ex. att äta eller löper risk att förolyckas eller frysa ihjäl. Ett beslut om vård kan även bli aktuellt om missbrukaren kan befaras att allvarligt skada sig själv eller någon närstående (4 § första stycket 3 LVM). Det kan tilläggas att den s.k. sociala indikationen (4 § första stycket 2) inte har någon motsvarighet i bestämmelsen om omedelbart omhändertagande. Ett omedelbart omhändertagande kan således inte ske på grund av att missbrukaren riskerar att förstöra sitt liv.

För att ett omedelbart omhändertagande skall få ske krävs vidare att situationen är sådan att rättens beslut om tvångsvård inte kan avvaktas.

Enligt min mening var de uppgifter som socialförvaltningen erhöll från föräldrarna och polisen inte sådana att nämnden, utan att vidta några utredningsåtgärder, kunde dra några egentliga slutsatser i frågan om det förelåg någon allvarlig fara för P.E:s fysiska eller psykiska hälsa. Inte heller förefaller nämnden ha haft någon uppgift som tydde på ett det fanns anledning befara att P.E. kunde komma att skada sig själv eller någon närstående. Under alla förhållanden saknades underlag som utvisade att det förelåg någon akut fara för P.E:s hälsa eller konkret risk för att han allvarligt skulle skada sig själv eller någon annan. I sammanhanget kan nämnas att polismyndigheten för sin del inte funnit skäl att omedelbart omhänderta P.E., utan valt att göra en anmälan enligt 6 § LVM.

Det är oklart hur beslutsfattaren och handläggarna såg på saken. Som jag tidigare anfört måste det i och för sig tillåtas att bedömningen tillåts bli ganska summarisk i samband med ett beslut om omedelbart omhändertagande. Jag har likväl svårt att av utredningen dra någon annan slutsats än att det ställts ett alltför lågt krav på det underlag som måste föreligga för att ett sådant beslut över huvud taget skall kunna övervägas.

Jag vill i denna del tillägga följande.

När ett beslut om ingripande skall fattas på medicinska grunder framstår det som ganska givet att det finns tillgång till någon form av medicinskt utredningsmaterial. Om inte sådant av tillräckligt färskt datum föreligger, ligger det närmast till hands att inhämta ett utlåtande från läkare.

Frågan om läkarundersökning före ett beslut om omedelbart omhändertagande har behandlats av JO i ett beslut som refererats i JO:s ämbetsberättelse JO 1998/99 s. 304. JO återgav i beslutet ett uttalande i förarbetena till 1982 års lagstiftning om tvångsvård av missbrukare. JO anförde därefter bl.a. följande.

> 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.

JO:s beslut rörde ett omedelbart omhändertagande som hade fattats av en polismyndighet. Resonemanget gör sig dock gällande även beträffande ett beslut om omedelbart omhändertagande som fattas inom socialtjänsten.

Inför beslutet om omedelbart omhändertagande förelåg inte något uttalande från läkare eller annan medicinsk utredning beträffande P.E:s hälsotillstånd. Om nämnden hyst allvarlig oro för hans situation hade det på grund av nämndens ringa kunskap om de aktuella förhållandena legat nära till hands att få till stånd en läkarundersökning. Jag vill i detta sammanhang erinra om att nämnden enligt 45 § 1 LVM har möjlighet att begära biträde av polis för att föra en missbrukare till en läkarundersökning. Ett beslut om polishandräckning för att genomföra en läkarundersökning utgör i och för sig ett intrång i den enskildes integritet. Det intrånget torde dock vara avsevärt mindre än det frihetsberövande som följer av ett beslut om omedelbart omhändertagande. Såvitt framgår av utredningen i ärendet här synes frågan om läkarundersökning inte närmare ha övervägts före beslutet om omedelbart omhändertagande. Detta framstår i sig som anmärkningsvärt.

Hur borde socialnämnden ha handlat?

På grundval av de uppgifter som föräldrarna och polisen lämnat hade socialnämnden anledning att hysa oro för P.E:s förhållanden, och det fanns omständigheter som tydde på att det kunde bli aktuellt att bereda honom tvångsvård. Mycket talar därför för att nämnden enligt 7 § LVM hade att inleda en utredning. En sådan utredning förutsätter en noggrann belysning av missbrukarens situation. Den bör omfatta den tid som missbruket har pågått, vilka insatser som har gjorts för att avbryta missbruket, resultatet av dessa och vilken sannolikhet som föreligger för fortsatt allvarligt missbruk och konsekvenserna av detta. Om det finns risk för fortsatt missbruk men det framstår som meningslöst med frivilliga insatser uppkommer fråga om vilka risker det fortsatta missbruket kan få för bl.a. missbrukarens hälsa. En väsentlig del av nämndens utredning utgörs av missbrukarens egna uppgifter om sitt missbruk och sin inställning till vård.

De uppgifter som nämnden erhöll från föräldrarna och polisen föranledde att det närmast omgående fattades ett beslut enligt vilket P.E. omhändertogs med stöd av 13 § LVM. Nämnden hade inte haft någon kontakt med P.E. under det senaste året före beslutet, och beslutet om omhändertagande fattades utan att P.E. hade konfronterats med uppgifterna i polisens anmälan och föräldrarnas skrivelse. Nämnden har i sitt yttrande anfört bl.a. att det under utredningstiden fanns obefintliga möjligheter att få kontakt med P.E. eftersom han inte vistades på fast adress utan bodde hos olika kamrater och ibland någon dag hos sin mor i Hallstavik. Vilken tid som nämnden syftar på i yttrandet är inte helt klart, men såvitt jag har förstått avser nämnden tiden närmast före omhändertagandet. Av remissvaret framgår inte närmare på vilket underlag nämnden grundar uppgifterna om svårigheten att få kontakt med P.E. Nämnden har inte heller närmare redogjort för om någon handläggare försökte eller i vilken utsträckning försök gjordes att komma i kontakt med honom.

I vissa situationer kan förhållandena vara så brådskande att det inte finns utrymme för att försöka kontakta missbrukaren. Så kan vara fallet t.ex. om det till nämnden kommer in en uppgift om att en heroinmissbrukare avvikit från ett sjukhus där han vårdats på grund av en överdos av narkotika. När det gällde P.E. fanns emellertid inte någon uppgift om att han t.ex. påträffats medvetslös eller någon annan uppgift som tydde på att saken var så brådskande att nämnden var tvingad att handla utan att först höra honom.

Beslutet den 21 juni 2000

Efter länsrättens beslut i april 2000 hade socialförvaltningen under tiden fram till i juni 2000 några möten med P.E. Såvitt framgår av utredningen tillbakavisade P.E. socialförvaltningens erbjudanden om olika insatser. Nämndens ordförande fattade den 21 juni 2000 ett nytt beslut om att omedelbart omhänderta honom med stöd av 13 § LVM. Som skäl för det beslutet anfördes att det var sannolikt att P.E. kunde beredas vård enligt LVM och att rättens beslut om sådan vård inte kunde avvaktas därför att P.E. kunde antas få sitt hälsotillstånd allvarligt försämrat om han inte fick omedelbar vård. Länsrätten upphävde beslutet då länsrätten inte ansåg att det förelegat en sådan akut fara för P.E. att ett omedelbart omhändertagande var påkallat.

Till skillnad från vad som var fallet inför beslutet i april 2000 hade socialnämnden anledning anta att P.E. inte var villig att frivilligt underkasta sig någon vård för sitt missbruk. Jag finner inte anledning att här närmare gå in på frågan om det i juni 2000 förelåg sannolika skäl för att P.E. behövde beredas tvångsvård. Däremot vill jag något uppehålla mig vid frågan huruvida det var nödvändigt att omedelbart omhänderta honom på den grunden att rättens beslut om vård inte kunde avvaktas.

När beslutet i juni månad fattades hade P.E. undersökts av läkare inom ramen för en pågående LVM-utredning. Enligt det utlåtande som upprättades efter undersökningen angavs i och för sig att P.E:s missbruk rent allmänt innebar en risk för hans hälsa. Det fanns dock inte något som talade för att faran var överhängande. Mot bakgrund av innehållet i utlåtandet får det anses

minst sagt förvånande att nämnden en kort tid efter undersökningen ansåg att det fanns en sådan risk för P.E:s hälsotillstånd att rättens beslut om vård inte kunde avvaktas. Nämndens redogörelse i remissyttrandet rörande de överväganden som gjordes i denna del framstår som oklar. Jag kan av utredningen här inte dra annan slutsats än att beslutet fattades på alltför lösa antaganden om vilken risk missbruket innebar för P.E:s hälsa. Någon grund för att omedelbart omhänderta P.E. kan, som även länsrätten konstaterade, inte anses ha förelegat.

LVM ger en socialnämnd betydande tvångsbefogenheter mot en enskild missbrukare. Lagstiftningen är tänkt att tillämpas med försiktighet och avser fall då det är fråga om ett allvarligt missbruk. Det ligger i sakens natur att bestämmelserna om omedelbart omhändertagande och läkarundersökning måste tillämpas med stort omdöme.

Den som fattar ett beslut angående omedelbart omhändertagande skall se till att beslutet grundas på ett tillfredsställande underlag. En ledamot i en socialnämnd är dock ofta lekman och det finns gränser för vilka krav som kan ställas på denne när det gäller kunskap om lagstiftning och de medicinska och sociala bedömningar som behöver göras i ett ärende angående vård enligt LVM. Därför har den tjänsteman som föredrar ärendet för en nämndledamot ett ansvar för att belysa ärendet utifrån olika aspekter och ge upplysningar om innehållet i lagstiftning och rättspraxis. När det gäller ett beslut angående ett frihetsberövande har dock en nämndledamot ett betydande ansvar för att bilda sig en egen uppfattning om huruvida det finns lagliga förutsättningar för ett ingripande.

Kritiken i förevarande fall måste riktas både mot ordföranden som fattade besluten om omedelbart omhändertagande och den tjänsteman som hade huvudansvaret för beredningen av ärendet vid nämndens förvaltning. Det kan diskuteras om någon av dem kan ha gjort sig skyldig till tjänstefel enligt 20 kap. 1 § brottsbalken. Enligt stadgandet skall den som uppsåtligen eller av oaktsamhet vid myndighetsutövning genom handling eller underlåtenhet åsidosätter vad som gäller för uppgiften dömas för tjänstefel. Om gärningen med hänsyn till gärningsmannens befogenheter eller uppgifternas samband med myndighetsutövningen i övrigt eller till andra omständigheter är att anse som ringa, skall inte dömas till ansvar.

Jag har inte anledning misstänka att någon befattninghavare vid nämnden eller dess förvaltning medvetet har handlat i strid med reglerna i LVM eller avsett att skada P.E. Utredningen ger fastmer vid handen att de beslutsfattare och handläggare som befattat sig med ärendet handlat efter vad de bedömt vara P.E:s bästa och att de utgått från att besluten stått i överensstämmelse med lagstiftningen. Deras ställningstaganden beträffande besluten att omedelbart omhänderta P.E. bygger i första hand på värderingar av beslutsunderlaget och på tolkningen av innebörden av bestämmelserna i LVM om vård och omedelbart omhändertagande. I ett sådant fall bör varje felbedömning inte föranleda ett straffansvar för den som fattat ett beslut. Jag har därför inte -

funnit att det finns skäl för mig att gå vidare i saken utan jag låter saken bero med den allvarliga kritik som innefattas i det ovan anförda.

Fråga angående förutsättningarna för ett LVM-hem att omhänderta försändelser, beställningskuponger, som en intagen hade för avsikt att skicka m.m.

(Dnr 3764-2001)

I en anmälan till JO framförde P.P. klagomål mot Frösö behandlingshem angående att tf. institutionschefen Bo Cederberg har omhändertagit såväl utgående som ankommande postförsändelser utan att informera de intagna om detta.

Anmälan remitterades till Statens institutionsstyrelse (SiS) för utredning och yttrande. Generaldirektören Sture Korpi anförde, efter att ha inhämtat yttrande från tf. institutionschefen Bo Cederberg (yttrandet har här utelämnats), följande.

Omhändertagande enligt 31 § LVM

Enligt 31 § lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall (LVM) får den som vårdas enligt denna lag i ett LVM-hem inte inneha alkoholhaltiga drycker, narkotika, flyktiga lösningsmedel, sådana medel som avses i lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel eller sådana varor som omfattas av lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor eller injektionssprutor, kanyler eller andra föremål som är särskilt ägnade att användas för missbruk av eller annan befattning med narkotika. Han får inte heller inneha något annat som kan vara till men för vården eller ordningen vid hemmet. Påträffas sådan egendom som nu angetts, får den omhändertas.

Tf. institutionschefen har omhändertagit beställningssedlar med stöd av 31 § LVM och gjort den bedömningen att P.P:s beställningar skulle vara till men för vården och ordningen vid hemmet. Frågan är om aktuellt omhändertagande av beställningssedlar ryms inom paragrafen.

I förarbetena till 31 § LVM har angetts att med föremål som kan vara till men för vården eller ordningen vid hemmet avses företrädesvis vapen och tillhyggen som kan skada personalen eller andra intagna (prop. 1981/82:8 s. 93 f. och 1987/88:147 s.107). JO har i tidigare beslut uttalat att även större penningsummor som innehas av de intagna kan omhändertas med stöd av 31 § LVM, när syftet med omhändertagandet varit bl.a. att förhindra utpressningssituationer samt för att undvika att droger förs in på anstalten (JO 1995/96 s. 294 f.).

Av yttrandet från Frösö behandlingshem framgår att 53 beställningssedlar avseende beställning av varor till ett värde av ca 35 000 kr omhändertagits. Om beställningarna hade skickats iväg hade de således orsakat P.P. stor olägenhet i form av bl.a. höga kostnader. Det är uppenbart att detta skulle ha varit till men för honom själv personligen, vilket i sin tur sannolikt även skulle ha lett till men för vården av honom. Beslutet om att omhänderta beställningssedlarna fattades således med P.P:s bästa för ögonen.

Enligt SiS:s uppfattning ger emellertid bestämmelserna i 31 § LVM inte stöd för att omhänderta beställningssedlar. Dessa kan knappast i sig anses utgöra sådana föremål som kan vara till men för vården eller ordningen vid hemmet. Beställningssedlarna borde således ha vidarebefordrats till respektive mottagare. Om P.P. sedermera fått varorna tillskickade sig hade däremot – beroende på vad det var för varor – institutionschefen möjligen kunnat fatta ett beslut om omhändertagande enligt 31 § LVM om dessa var till men för vården.

Det bör särskilt framhållas att ”öppna” beställningssedlar inte torde omfattas av regeringsformens skydd för brev och annan förtrolig post. Institutionspersonalen begick således inget fel genom att läsa beställningssedlarna.

Inom såväl LVM-vården som ungdomsvården uppmärksammas då och då att klienter – oftast till följd av en psykiatrisk problematik – inte har kontroll över sina privata ekonomiska angelägenheter. När det gäller vuxna missbrukare har socialnämnden i sådana situationer en skyldighet att anmäla behov av god man eller förvaltare till överförmyndaren (jfr 42 § andra stycket socialtjänstförordningen [1981:750]). Detta är således en fråga för socialnämnden och inte för ett LVM-hem. Det är dock oftast personalen vid institutionen som får kännedom om problemet. Fråga uppkommer då om LVM-hemmet kan informera socialtjänsten om problemet eller om sekretessen lägger hinder i vägen för sådan information.

Inom socialtjänsten gäller sekretess till skydd för enskild enligt 7 kap. 4 § sekretesslagen (1980:100). Sekretessen gäller även mellan myndigheter. Uppgift för vilken sekretess gäller får därvid inte röjas för annan myndighet i andra fall än som anges i sekretesslagen eller i lag eller förordning till vilken sekretesslagen hänvisar.

Syftet med tvångsvården är enligt 3 § LVM att motivera missbrukaren att frivilligt medverka till fortsatt behandling och ta emot stöd för att komma ifrån sitt missbruk. Institutionschefen skall, enligt 26 § LVM, fortlöpande hålla socialnämnden underrättad om hur vården framskrider och samråda med nämnden i alla frågor av vikt. Kravet på institutionschefen i 26 § LVM att hålla socialnämnden underrättad om hur vården framskrider torde utgöra en sådan uppgiftsskyldighet som bryter sekretessen (14 kap. 1 § sekretesslagen). Bestämmelsen tar emellertid sikte på rena missbruksvårdsfrågor och det framstår som tveksamt om en LVM-institution med stöd av bestämmelsen kan underrätta socialnämnden om ett eventuellt behov av god man eller förvaltare utom i de fall där behovet är relaterat till den enskildes missbruk. Det är önskvärt med ett klarläggande från JO i denna fråga.

Kontroll av försändelser enligt 35 § LVM

Enligt 35 § LVM får försändelser till den som vårdas enligt denna lag i ett LVM-hem för särskilt noggrann tillsyn kontrolleras, om det behövs med hänsyn till ordningen vid hemmet eller till den intagnes särskilda förhållanden. Om en ankommande försändelse innehåller egendom som inte får innehas enligt 31 §, får egendomen omhändertas.

I SiS:s interna allmänna råd (1997:1) för verksamheten vid LVM-hemmen sägs att kontroll av försändelser syftar till att förhindra missbruk på institutionen och avser endast de försändelser som ankommer till institutionen. Kontrollen skall begränsas till sådana försändelser som i varje enskilt fall kan innehålla t.ex. berusningsmedel eller sådant som klienten enligt 31 § LVM inte får inneha. Försändelserna som kontrolleras skall öppnas i närvaro av klienten. Som regel bör kontrollen genomföras utan att brev och andra meddelanden läses. Det framgår också av tf. institutionschefens yttrande att institutionen följer de råd som angivits. Något omhändertagande eller beslagtagande, enligt 31 § och 36 § LVM, av själva försändelsen sker inte.

Det bör slutligen nämnas att SiS har för avsikt att under våren 2002 se över de interna allmänna råden avseende LVM och kommer då att förtydliga när och hur de särskilda befogenheterna kan användas.

P.P. bereddes tillfälle att kommentera remissvaret.

I ett beslut den 4 april 2003 anförde *JO André* följande.

Omhändertagande enligt 31 § LVM

Enligt 31 § LVM får den som vårdas enligt denna lag i ett LVM-hem inte inneha alkoholhaltiga drycker, narkotika, flyktiga lösningsmedel, sådana medel som avses i lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel eller sådana varor som omfattas av lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor eller injektionssprutor, kanyler eller andra föremål som är särskilt ägnade att användas för missbruk av eller annan befattning med narkotika. Han får inte heller inneha något annat som kan vara till men för vården eller ordningen vid hemmet. Påträffas sådan egendom som nu angetts, får den omhändertas.

Av utredningen framgår att tf. institutionschefen, med stöd av nämnda bestämmelse, beslutade att omhänderta ett stort antal beställningar av varor som P.P. hade för avsikt att sända iväg. Av beslutet, som fattades den 15 oktober 2001, framgår bl.a. att mängden varor och tjänster samt den höga kostnaden gjorde att beställningarna ansågs vara till men för vården av P.P.

Av 2 kap. 6 § regeringsformen följer att varje medborgare gentemot det allmänna är skyddad mot undersökning av brev eller annan förtrolig försändelse. I remissvaret har angetts att ”öppna” beställningssedlar inte torde omfattas av regeringsformens skydd för brev och annan förtrolig post. Med anledning härav vill jag framhålla att även meddelanden i en öppen försändelse, t.ex. vykort, i princip omfattas av skyddet i 2 kap. 6 § regeringsformen. Skyddet för meddelanden som överförs i en öppen försändelse blir dock av naturliga skäl begränsat (se JO:s ämbetsberättelse 1995/96 s. 330). I detta fall är det oklart hur granskningen har gått till. Det har dock inte framkommit annat än att beställningssedlarna var urklippta ur tidskrifter och skulle skickas i öppet skick. Således torde det av själva försändelsen som sådan, dvs. utan att man behövde läsa innehållet, ha varit ganska uppenbart vad som avsågs. Mot bakgrund av vad som har framkommit i detta avseende finner jag inte skäl att vidare uppehålla mig vid det förhållandet att personalen tog del av innehållet i beställningssedlarna.

Frågan är emellertid om beställningssedlarna kan anses utgöra sådana föremål som kan vara till men för vården eller ordningen vid hemmet. I förarbetena till bestämmelsen i 31 § LVM har angetts att med föremål som kan vara till men för vården eller ordningen vid hemmet avses företrädesvis vapen och tillhyggen som kan skada personalen eller andra intagna (prop. 1981/82:8 s. 93 f. och 1987/88:147 s. 107). JO har tidigare uttalat att större penningsummor som innehas av de intagna kan omhändertas med stöd av 31 § LVM, när syftet med omhändertagandet varit bl.a. att förhindra utpressningssituationer samt för att undvika att droger förs in på anstalten (se JO:s ämbetsberättelse 1995/96 s. 294). Även bankomatkort har ansetts falla under begreppet. På motsvarande sätt har innehavet av en legitimationshandling ansetts kunna vara till men för vården eller ordningen vid hemmet. En sådan handling, som bl.a. möjliggör uttag av medel i bank, kan således representera ett sådant värde att handlingen kan vara att jämställa med bankomatkort eller kontanter. Det bör inte föreligga något hinder mot att omhänderta bankomatkort och

identitetshandlingar med stöd av 31 § LVM när förutsättningarna för omhändertagande i övrigt är uppfyllda (se JO:s ämbetsberättelse 2000/01 s. 310).

Som framgår av det anförda har således föremål som kunnat främja ett fortgående missbruk eller störa ordningen vid hemmet ansetts kunna omhändertas med stöd av bestämmelsen i 31 § LVM. En beställningssedel i sig kan inte anses utgöra ett sådant föremål. Såsom har framhållits i remissvaret hade institutionschefen däremot, beroende på vad för slags varor P.P. fått sig tillsänt, möjligen kunnat omhänderta dessa varor med stöd av den aktuella bestämmelsen. Hemmet ställdes i förevarande fall inför en svårlöst situation. Jag har inte anledning att anta annat än att hemmet handlade utifrån vad som bedömdes stå i överensstämmelse med P.P:s bästa. Ledningen för hemmet måste dock se till att hemmet handlar inom lagstiftningens ramar och, som SiS har anfört i remissvaret, har det inte med stöd av 31 § LVM funnits utrymme för att omhänderta beställningssedlarna.

Kontroll av försändelser enligt 35 § LVM

P.P. har i anmälan gjort gällande att tf. institutionschefen Bo Cederberg även har omhändertagit ankommande försändelser.

Enligt 35 § LVM får försändelser till den som vårdas enligt denna lag i ett LVM-hem för särskilt noggrann tillsyn kontrolleras, om det behövs med hänsyn till ordningen vid hemmet eller till den intagnes särskilda förhållanden. Om en ankommande försändelse innehåller egendom som inte får innehas enligt 31 §, får egendomen omhändertas.

I remissvaret och i yttrandet från tf. institutionschefen har redogjorts för de rutiner som enligt SiS:s interna allmänna råd (1997:1) bör tillämpas vid LVM-hemmen vid granskning av ankommande försändelser med stöd av 35 § LVM. Vidare har uppgetts att Frösö behandlingshem följer angivna råd samt att något omhändertagande eller beslagtagande av själva försändelsen inte sker.

Vad som har framkommit i denna del föranleder ingen kritik från min sida.

Övrigt

I remissvaret har SiS väckt frågan om möjligheten för ett behandlingshem att, med hänsyn till den sekretess som gäller inom socialtjänsten, vidarebefordra uppgifter angående behov av god man eller förvaltare till socialnämnden. Jag delar SiS:s uppfattning att det är tveksamt om 26 § LVM, jämförd med 14 kap. 1 § sekretesslagen (1980:100), ger utrymme för att underrätta socialnämnden om ett eventuellt behov av god man eller förvaltare utom i de fall där behovet är relaterat till den enskildes missbruk.

Jag vill för egen del peka på att i viss utsträckning kan uppgifter inom socialtjänsten lämnas med stöd av 14 kap. 2 § sista stycket sekretesslagen. Av bestämmelsen framgår att sekretess enligt 7 kap. 4 § första och tredje styckena inte hindrar att uppgift om enskild som fortgående missbrukar alkohol, narkotika eller flyktiga lösningsmedel lämnas från myndighet inom hälso- och sjukvården eller socialtjänsten till annan sådan myndighet, om det behövs för att den enskilde skall få nödvändig vård, behandling eller annat stöd. I

förarbetena till bestämmelsen anfördes bl.a. att syftet med bestämmelsen är att vårdmyndigheterna inte skall vara förhindrade att utbyta uppgifter med varandra för att bistå en enskild som är i behov av vård, behandling eller annat stöd. Det skall alltså vara fråga om att vårdmyndigheterna behöver samverka med varandra eller annars lämna varandra information för vård, behandling eller annat stöd (prop. 1990/91:111 s. 40).

Frågor som rör sekretess och myndigheternas möjligheter att samverka utreds för närvarande av Offentlighets- och sekretesskommittén. Av utredningens direktiv (1998:32) framgår att kommittén skall utreda förutsättningarna för att öka möjligheterna att lämna sekretessbelagda uppgifter mellan och inom myndigheterna i syfte att förbättra förutsättningarna för deras samverkan. Mot denna bakgrund föranleder den fråga som SiS har väckt inte något ytterligare uttalande från min sida. Frågeställningen torde dock kunna vara av intresse för kommitténs arbete. Jag finner därför skäl att tillställa kommittén en kopia av detta beslut.

Det kan även tilläggas att regeringen under år 2002 tillkallade en särskild utredare med uppdrag att se över tillämpningen av LVM (dir. 2002:10). Av direktiven framgår att utredaren, utöver att analysera hur lagen har kommit att användas under 1990-talet, även skall överväga om LVM i sin nuvarande utformning motsvarar de höga krav på rättssäkerhet som måste ställas på åtgärder som kan vidtas mot en enskild mot dennes vilja. Jag finner skäl att tillställa utredningen en kopia av beslutet för kännedom.

Fråga om utseende av s.k. kontaktman enligt 8 § LVM

(Dnr 3402-2002)

Vid en inspektion av Socialnämnden i Falkenbergs kommun den 1–3 oktober 2002 uppmärksammades frågan angående socialnämndens skyldighet att utse en s.k. kontaktman enligt 8 § LVM.

I protokollet från inspektionen anförde *JO André* i denna del följande.

I samband med att en utredning enligt 7 § LVM inleds skall socialnämnden, enligt 8 § LVM, utse en tjänsteman hos nämnden som skall svara för kontakterna med missbrukaren och olika vårdgivare, en s.k. kontaktman.

I samband med 1980 års socialtjänstreform tillkom lagen (1981:1243) om vård av missbrukare i vissa fall. I den lagen ålades, efter initiativ från riksdagens socialutskott, länsstyrelsen ansvaret för utredning och ansökan om tvångsvård hos länsrätten (efter en övergångstid med socialnämnden som ansvarig). Socialnämnden skulle utse en befattningshavare hos socialnämnden som hade att ansvara för kontakterna med missbrukaren. Enligt förarbetena (prop. 1981/82:8 s. 89 f.) borde en sådan kontaktman, som kunde vara en tjänsteman hos nämnden eller en ledamot av nämnden, utses så snart socialnämnden fick kännedom om att det hade uppkommit fråga om att bereda någon vård med stöd av lagen. Enligt Socialstyrelsen (allmänna råd 1982:6 s. 36) fick det inte bli så att missbrukarens socialsekreterare rutinmässigt utsågs till kontaktman utan att uppgiften avsatte några spår i det ordinarie arbetet med missbrukaren. Kontaktmannen skulle, enligt Socialstyrelsen, helst bli

inkopplad innan vården inleddes och vara med när vårdplanen diskuterades. Vidare skulle kontaktmannen, tillsammans med klienten och institutionen, planera och förbereda de insatser som skulle följa på utskrivningen från LVM-vården, t.ex. utbildning, arbete och bostad. Klienten skulle också kunna vända sig till kontaktmannen för råd och stöd om han mötte problem under vårdtiden.

I slutet av 1980-talet gjordes förändringar i lagstiftningen och nu gällande LVM trädde i kraft den 1 januari 1989. När lagen trädde i kraft var det fortfarande länsstyrelsen som hade ansvaret för utredningen och ansökan om tvångsvård hos länsrätten. Socialnämnden fick emellertid skyldighet att lämna en redogörelse till länsstyrelsen för missbrukarens förhållanden samt för vidtagna och planerade åtgärder. När det gäller frågan om kontaktman föreskrevs att socialnämnden, i samband med att en redogörelse till länsstyrelsen upprättades, skulle utse en tjänsteman hos nämnden som skulle svara för kontakterna med missbrukaren och olika vårdgivare. Därmed bortföll möjligheten att utse en ledamot av socialnämnden till kontaktman. I propositionen (1987/88:147 s. 95) angavs att erfarenheterna hade visat att den enskilde behövde stöd även under utredningstiden. Till kontaktmannens uppgifter hörde, enligt propositionen, att informera den enskilde om vilka regler som gällde för vården. En annan viktig uppgift var att förmedla kontakt med andra i missbrukarens närhet som kunde bistå denne. I Socialstyrelsens allmänna råd (1989:3 s. 51) påtalades att kontaktmannen borde vara bekant med klienten sedan tidigare eller omgående söka kontakt med denne samt medverka vid upprättandet av en vårdplan. Enligt Socialstyrelsen var det naturligt att klientens socialsekreterare utsågs till kontaktman. Detta fick emellertid inte innebära ett slentrianmässigt förordnande som inte avsatte spår i socialsekreterarens arbete för och tillsammans med missbrukaren.

Den 1 juli 1994 övergick utredningsansvaret och ansvaret för att ansöka om vård hos länsrätten från länsstyrelsen till socialnämnden. I förarbetena till lagändringen (prop. 1993/94:97 s. 17) uttalades, med hänvisning till vad som hade anförts i den tidigare propositionen, att den föreslagna nya ordningen för utredning och ansökan om vård enligt lagen inte motiverade att regeln om att utse kontaktperson ändrades. I propositionen angavs också att syftet med bestämmelsen var något annat än att utse någon ansvarig för utredningen.

I de granskade ärendena saknades uppgift om att kontaktman hade utsetts. Vid det avslutande mötet upplystes att några sådana beslut inte fattades och att det var handläggaren i det enskilda ärendet som svarade för kontakterna med missbrukaren och olika vårdgivare.

Jag har även tidigare i min inspektionsverksamhet uppmärksammat att det närmast är undantagsvis som nämnden har utsett en tjänsteman till kontaktman. Det förefaller som om den tjänsteman hos nämnden som svarar för utredningen enligt 7 § LVM som regel även fullgör de uppgifter som en kontaktman skall ha.

När jag i samband med mina inspektioner erinrat om att nämnden enligt 8 § LVM skall utse en kontaktman har jag ibland mötts av viss oförståelse från socialförvaltningarnas sida. Företrädarna för förvaltningarna har anfört att de uppgifter som en kontaktman skall utföra i praktiken handhas av den

som svarar för utredningen angående vård enligt LVM. Frågan om utseende av kontaktman har därför kommit att begränsas till en fråga om hur den blankett som används för dokumentation av beslutet att inleda en utredning bör utformas. Vid något tillfälle fick jag frågan om lagens krav att utse kontaktman är uppfyllt om socialförvaltningen i den blankett, som används för att dokumentera beslutet att inleda utredning enligt 7 § LVM, anger att utredaren av LVM-frågan är kontaktman enligt 8 § LVM.

I praktiken synes kontaktmannens uppgifter utföras även om någon kontaktman formellt inte har utsetts. Man kan därför fråga sig om det behövs en särskild bestämmelse som anger hur förvaltningen skall verka för att hålla kontakten med missbrukaren. Om det finns behov av en bestämmelse om kontaktman är det mycket som talar för att den utformas så att det tydligare framgår att de uppgifter som kontaktmannen skall ha skiljer sig från utredarens och att utredaren inte slentrianmässigt skall utses till kontaktman.

Regeringen har den 31 januari 2002 tillkallat en särskild utredare med uppdrag att se över tillämpningen av LVM. Utredaren beräknas avsluta sitt arbete den 1 juli 2003. Utredaren synes inte ha till uppgift att särskilt se över den aktuella bestämmelsen. Jag kommer dock att inom kort träffa företrädare för utredningen och jag avser då att rent allmänt peka på mina iakttagelser när det gäller tillämpningen av 8 § LVM. Jag har även funnit skäl att sända en kopia av detta protokoll till Regeringskansliet, Socialdepartementet, för kännedom.

Handläggning

Modern till ett barn uppgav i ett ärende angående faderskap att hon under eller i nära anslutning till konceptionstiden haft samlag med tre män; fråga om i vilket skede av utredningen som socialnämnden borde ha hört männen angående faderskapet

(Dnr 3535-2002)

A.L. framförde den 8 oktober 2002 i en anmälan till JO klagomål mot Socialnämnden i Köpings kommun angående handläggningen av ett faderskapsärende. Hon anförde i huvudsak följande. Hennes make M.L. hade cirka två år tidigare fått ett brev från socialtjänsten i vilket han uppmanades att lämna ett blodprov för faderskapsundersökning avseende ett barn fött 1997. Hennes man tog inget blodprov, och eftersom de inte hörde något från socialtjänsten utgick de från att ärendet var uppklarat. För en vecka sedan erhöll M.L. ett nytt brev från socialtjänsten enligt vilket han kallades dit för ett möte eftersom faderskapsärendet fortfarande inte var avslutat. A.L. ifrågasatte bl.a. varför socialtjänsten dröjde över tre år efter barnets födelse med att kontakta M.L.

Inledningsvis rekvirerades handlingarna i faderskapsärendet från socialförvaltningen i Köpings kommun och inhämtades uppgifter per telefon från familjerättssekreteraren Pia Ringeborn. Därefter anmodades Socialnämnden i Köpings kommun att göra en utredning och yttra sig över vad som framfördes i A.L:s anmälan till JO. Utredningen skulle särskilt belysa handläggningen av faderskapsärendet fr.o.m. november 2000.

Socialnämnden beslutade att som sitt remissvar överlämna ett tjänstemannayttrande av socialchefen Göran Fagerberg och sektionschefen Sven-Erik Hjortgren. Nämnden beslutade även att rutinerna för handläggningen av faderskapsärenden skulle ses över för att därmed tydligare säkerställa att handläggning genomförs i enlighet med de lagar och riktlinjer som gäller.

I remissvaret anfördes följande.

Ärendet

1997-02-02 påbörjades en faderskapsutredning där tre stycken MF-protokoll upprättades utifrån vad barnets mor, J., lämnade för uppgifter om möjliga fäder till barnet. I dokumentationen framkommer att modern i stort sett är säker på att M.L. inte kunde vara fadern då hon uppger att hon haft samlag med honom efter konceptionstiden.

Utredaren påbörjar utredningen genom att ta kontakt med den person som modern anser säkrast vara fadern till barnet. l997-09-12 meddelas från Rättsmedicinalverket att han lämnat blodprov. Av okänd anledning måste nya blodprov göras vilket fördröjer utredningstiden avsevärt till 1998-04-06 då det konstateras att personen inte är far till barnet.

1998-05-04 överenskommer handläggaren och modern att kontakt måste tas med person 2. Modern, J., är trots provtagning övertygad att den förste personen är far till barnet. Modern uppger att hon informerat den andre personen om att han eventuellt måste ta blodprov. Efter ett flertal uppmaningar samt

även övervägande att föra talan till rätten blir ärendet klarlagt 2000-06-26. Det visar sig dock att inte heller person 2 är far till barnet.

2000-10-04 kallas modern, J., till utredaren för fortsatt utredning. 2000-11-21 skickas en kallelse till M.L. som är den tredje personen som J. uppgivit. Det framgår att modern, J., fortfarande är övertygad om att fadern till barnet är person 1. Av journalerna framgår också att J. är av den uppfattningen att han genomfört blodprovstagningen på ett oriktigt sätt.

2000-11-22 får M.L. information om att han bör medverka till att en blodprovstagning sker. Detta görs skriftligt samt även via ett telefonsamtal. Fr o m 2000-11-2l t o m 2002-10-04 sker ingen kontakt med M.L. Nämnden har dock erhållit information från Rättsmedicinalverket vid tre tillfällen att blodprovstagning inte kunnat genomföras samt att försäkringskassan gjort en förfrågan i samband med underhållsstödet.

Av dokumentationen framkommer att handläggaren/handläggarna inte följt upp ärendet trots att information inkommit från Rättsmedicinalverket och Försäkringskassan.

2002-10-04 besöker M.L., efter kallelse, socialtjänsten. Han är missnöjd över att ingen kontaktat honom tidigare och uppger att han har antagit att ärendet blivit nedlagt.

– – –

Orsaker till lång utredningstid

I pågående faderskapsutredning kan man konstatera att ärendet är komplicerat och att flera moment samverkar till en lång handläggningstid. Man kan konstatera att en viktig bidragande orsak till fördröjd handläggning har varit att parterna inte hörsammat nämndens anmodan om blodprovstagningar. Det har också visat sig att provtagningarna vid ett par tillfällen fått göras om. Det har också framkommit att modern varit övertygad om att det endast är en person som kan vara far till barnet, vilket också gjort att ärendet handlagts med utgångspunkt från hennes information.

Av handlingarna kan man också konstatera att de tre utredningarna inte handlagts parallellt och att tiden mellan uteslutningen av faderskapet också är av betydelse för den totala handläggningstiden.

Ytterligare en anledning till att handläggningen har fördröjts, särskilt under år 2001, är att flera handläggarbyten skett. Bevakningen av att blodprovstagningen inte följts upp på det sätt som med hänsyn till ärendets karaktär egentligen varit påkallat har därför fallerat.

Bedömning

I utredningen konstateras att handläggningstiden varit otillfredsställande lång. Det är givetvis högst angeläget att faderskap fastställs så snart detta är möjligt på ett korrekt och riktigt sätt. I FB 2 kap 8 § anges att utredningstiden inte skall pågå längre än ett år om inte särskilda skäl föreligger.

I förarbetena anges som särskilda skäl att nämnden haft stora svårigheter att få tag på aktuella män eller att medicinsk utredning dragit ut på tiden.

Föreliggande utredningar visar på att det har varit stora svårigheter att få de män som uppges av modern att hörsamma både kallelser till nämnden och anmodan om blodprovstagningar. Man kan också konstatera att blodprovstagningen vid tre tillfällen har fått göras om vilket också bidrar till att utredningstiden förlängs. Det torde därmed föreligga särskilda skäl för att utredningstiden sträckt sig längre än ett år. Det finns dock skäl att kritiskt granska handläggningen då ärendet fortfarande inte är helt klarlagt.

Man kan konstatera att trots ett upprättat MF-protokoll 1997-07-02 fick inte personen i fråga information om detta förrän 2000-11-21. Förklaringen till detta är att modern, J., i stort sett uteslöt M.L. som möjlig far vilket också gjorde att utredaren först utredde de två andra männen. Det kan konstateras att M.L. redan 1997-07-02 borde ha kontaktats och att utredningarna möjligtvis skulle ha handlagts parallellt. Dock har utredaren följt lagstiftarens intentioner att utgå från moderns uppgifter och att utredningen skötts, som det anges i förarbetena, med takt och gott omdöme.

Ett annat problem som finns med i utredningarna är avvägningen av hur länge handläggaren skall/kan avvakta den enskildes ”ovilja” eller ”oföretagsamhet” att komma på kallade tider och genomföra blodprovstagningar. En utgångspunkt är alltid att i första hand påvisa den enskildes ansvar. Nästa steg är för handläggaren att bli mer intensiv i kontakten och slutligen överväga att föra saken till rättslig prövning. I det aktuella ärendet kan man konstatera att under tiden 1997-07-02–2000-11-21 har handläggaren väl utfört vad ärendet kräver. Det finns flertalet anteckningar om påminnelser och även övervägande att pröva saken i domstol.

Efter 2000-11-21 har dock handläggningen inte helt nått upp till vad som kan anses vara rimligt när det gäller uppföljning av ärendet som t ex anmodan om blodprovstagning, övervägande om rättsligt förfarande etc. Som förklaring till en relativt passiv handläggning har det under utredningstiden skett handläggarbyten vid tre tillfällen.

I bedömningen bör dock framhållas att den enskilde i november 2002 fick vetskap om situationen och att denne rimligen har ett ansvar för att genomföra aktuell blodprovstagning.

Yttrande

I utredningen framkommer att det finns brister i handläggningen. Dels har parterna inte informerats i ett inledningsskede då MF-protokoll upprättades samt dels har fr o m 2000-11 uppföljning och bevakning av ärendet inte gjorts utifrån vad ärendets karaktär kräver. Nämnden bör se över rutinerna gällande handläggningen av faderskapsärenden för att säkerställa en korrekt handläggning i enlighet med lagar och riktlinjer. Särskilt gäller detta sådana ärenden där det framkommit att det finns flera tänkbara fäder.

– – –

A.L. bereddes tillfälle att kommentera remissvaret.

I ett beslut den 28 maj 2003 anförde *JO André* följande.

Rättslig reglering

Enligt 2 kap. 1 § föräldrabalken (FB) har socialnämnden i ett fall som det här aktuella en skyldighet att försöka utreda vem som är far till barnet och se till att faderskapet fastställs. Av 2 kap. 6 § FB framgår att nämnden bör verka för att blodundersökning äger rum beträffande modern, barnet och den som kan vara fader till barnet, om denne begär det eller anledning finns till antagande att modern haft samlag med mer än en man under den tid då barnet kan vara avlat. Nämnden har inte några tvångsmedel till sitt förfogande.

Nämnden kan emellertid, som företrädare för barnet, väcka talan om fastställande av faderskap (3 kap. 5 § FB). I ett mål om faderskap kan rätten på yrkande av någon av parterna eller när det annars behövs förordna om blodundersökning (1 § lagen (1958:642) om blodundersökning m.m. vid utredning av faderskap). Av 2 § samma lag framgår att rätten vid vite kan förelägga den

som avses med ett förordnande om blodundersökning enligt 1 § att med intyg av behörig sakkunnig visa att sådant blodprov som behövs för blodundersökning har tagits. Enligt 2 a § kan rätten, om inte ett föreläggande om vite har iakttagits, i stället för att förelägga nytt vite förordna om biträde av polismyndighet för att undersökningen skall komma till stånd.

I 2 kap. 8 § andra stycket FB sägs att en utredning om faderskap bör bedrivas skyndsamt och att utredningen skall vara slutförd inom ett år från barnets födelse om inte särskilda skäl föranleder annat. Som exempel på sådana omständigheter som kan vara skäl för att ettårstiden överskrids nämns i förarbetena till bestämmelsen att socialnämnden har haft stora svårigheter att få tag i aktuella män eller att medicinsk utredning har dragit ut på tiden (prop. 1969:124 s. 106).

Bedömning

I förevarande fall inleddes handläggningen av faderskapsärendet hos nämnden i juli 1997. Vid tidpunkten för A.L:s anmälan till JO i oktober 2002 var ärendet ännu inte avslutat.

Av utredningen framgår att modern uppgav en viss man som far till barnet. Hon uppgav också att hon varit tillsammans med två andra män i anslutning till konceptionstiden. I det ena fallet hade, enligt vad hon trodde, samlag ägt rum före konceptionstiden. Vad gällde M.L. hade samlag skett under konceptionstiden, men efter det att ett graviditetstest visat att hon redan var gravid. Så kallade MF-protokoll upprättades den 2 juli 1997 avseende alla tre männen. Nämnden valde dock att inte utreda faderskapen parallellt, utan männen kom i stället att successivt avföras från utredningen utifrån Rättsmedicinalverkets utlåtanden.

Den förste mannen avfördes från utredningen i april 1998. Därefter gjorde förvaltningen inte obetydliga ansträngningar för att förmå nästa man att lämna ett blodprov. Detta lyckades först i november 1999. Ett nytt blodprov lämnades i februari 2000, och i juni samma år lämnade Rättsmedicinalverket ett utlåtande enligt vilket ifrågavarande man uteslöts vara barnets far.

I juni 2000 uppmanades modern att höra av sig. Hon kallades under oktober samma år till tre möten, men kom inte. Den 21 oktober 2000 skickades sedan ett brev med kallelse till M.L. Det hade då gått drygt tre år sedan faderskapsutredningen påbörjades, något som fram till dess varit helt okänt för M.L.

Vad som dittills förevarit i faderskapsärendet föranleder följande kommentarer från min sida.

De uppgifter som modern lämnat skall visserligen vara utgångspunkten för faderskapsutredningen. I en situation där det finns flera möjliga fäder till barnet innebär detta emellertid inte att hennes inställning till vem som är den mest trolige fadern skall tillåtas vara styrande för hur utredningen skall bedrivas.

Med ledning av moderns uppgifter skall socialtjänsten höra varje man som kan tänkas vara far till barnet. Det är självfallet av stor betydelse för bedrivandet av utredningen att de inblandade personerna hörs så tidigt som möjligt

så att lämnade uppgifter inte blir felaktiga på grund av att man inte längre minns vad som förevarit. De lämnade uppgifterna skall därför också nedtecknas omgående. Om nämnden har anledning att anta att modern haft samlag med mer än en man under konceptionstiden kan nämnden inte ta ställning till faderskapsfrågan utan att en blodundersökning kommit till stånd. I en sådan situation skall nämnden således – oberoende av parternas egen inställning – alltid verka för att blodundersökning görs.

Genom att upprätta MF-protokoll avseende de tre männen synes nämnden ha gjort bedömningen att ingen av dem kunde helt uteslutas som far till barnet. Därigenom inleddes – i varje fall på papperet – utredningar rörande dem. Nämnden kan således inte ha ansett att de uppgifter som modern lämnat om graviditetstesten och om tidpunkten för den var tillräckliga för att utesluta M.L. som far. Följaktligen borde då också nämnden redan från början ha informerat honom om att han förekom i utredningen och hört honom i saken. Därigenom hade nämnden skaffat sig ett bättre underlag för bedömningen av vilka utredningsåtgärder som skulle vidtas härnäst. Under alla förhållanden kan man med facit i hand konstatera att tidsutdräkten i faderskapsärendet kunde ha minskats om de faktiska utredningsåtgärderna rörande de tre presumtiva fäderna skett parallellt.

Handläggningen av faderskapsärendet från hösten 2000 och framåt föranleder följande kommentarer från min sida.

Under tiden från den 22 november 2000 till den 4 oktober 2002 skedde ingen kontakt med M.L. från nämndens sida, detta trots att nämnden erhöll information från Rättsmedicinalverket vid tre tillfällen att blodprovstagning inte kunnat genomföras och trots att försäkringskassan gjort en förfrågan i ärendet angående underhållsstödet.

Socialnämnden har i remissvaret anfört att handläggningen ”inte helt nått upp till vad som kan anses rimligt när det gäller uppföljning av ärendet som t ex anmodan om blodprovstagning, övervägande av rättsligt förfarande etc.”. Som förklaring till ”en relativt passiv” handläggning angavs att det under handläggningstiden skett handläggarbyten vid tre tillfällen.

Hanteringen av ärendet under denna period är inte endast passiv utan obefintlig. Handläggningen har därigenom ytterligare kommit att dra ut på tiden på ett helt oacceptabelt sätt.

Sammanfattningsvis anser jag att socialnämnden förtjänar allvarlig kritik för handläggningen av faderskapsärendet. Nämnden synes väl medveten om bristerna i handläggningen, och det är med tillfredsställelse jag noterar de aviserade åtgärderna till förhindrande av att något liknande inträffar igen.

En socialnämnd inledde en utredning med anledning av att en yngling misstänktes för att ha sålt droger i sin skola; fråga om nämnden kunnat låta en polis vara närvarande när nämnden första gången träffade den unge och dennes mor

(Dnr 1034-2001)

Den 19 oktober 2000 inkom från rektor och biträdande rektor vid Rissneskolan en anmälan till Socialnämnden i Sundbybergs kommun angående att J.K. skulle ha erbjudit droger till försäljning. Anmälan föranledde att nämnden den 15 november 2000 beslutade att inleda en utredning enligt 50 § socialtjänstlagen (1980:620), numera 11 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453). Utredningen avslutades den 27 april 2001 utan åtgärd.

K.H. framförde i en anmälan till JO klagomål mot Socialnämnden i Sundbybergs kommun. Klagomålen avsåg dels att en utredning enligt socialtjänstlagen inleddes rörande sonen J.K. utan att det förelåg sannolika skäl för att någon åtgärd från socialnämnden var behövlig, dels förvaltningens handläggning av den aktuella utredningen.

Anmälan remitterades till Socialnämnden i Sundbybergs kommun för utredning och yttrande. Socialnämndens arbetsutskott lämnade som sitt remissvar en skrivelse som har undertecknats av förvaltningschefen Irene Olsson och sektionschefen Christina Berends. I skrivelsen, till vilken hade fogats ett flertal bilagor, anfördes bl.a. följande.

Sammanfattning

Den 19 oktober inkommer från Lillemor Samuelsson, rektor vid Rissneskolan, samt Monica Westman, biträdande rektor vid samma skola, en anmälan gällande J.K., att han skulle sälja droger. Som handläggare utses Lisa Nahlin, ungdomssekreterare samt Eva Wiklund, socionom, inhyrd konsult. Anmälan föranleder att utredningen jämlikt 50 § SoL inleds den 15 november 2000. I.K. har under utredningstiden varit registrerad som vårdnadshavare. Den 24 november 2000 uppger I.K. dock att K.H., J:s far, ska föra hennes talan avseende sonen.

De anmälningar som inkommit avseende J.K. har bedömts varit av den karaktären att utredning jämlikt 50 § SoL var nödvändig. Det har varit svårt att genomföra och slutföra utredningen då familjen inte medverkat i den omfattning som varit nödvändig.

Socialnämnden anser att handläggning och myndighetsutövning har skett i enlighet med gällande lagstiftning. I ett avseende har handläggningen brustit då en muntlig anmälan från polisen inte har dokumenterats.

/ – – – /

Polisen anmäler muntligt till socialnämnden att även de fått anmälan från skolan avseende misstanken om att J.K. skall sälja droger. Anmälan journalförs dock inte, varför datum för anmälan saknas.

Vid det första utredningstillfället den 15 november deltar J.K., I.K. samt utredare Eva Wiklund och Lisa Nahlin. Med anledning av att polisen anmält misstanken om J.K:s drogförsäljning samt för att delge information om den aktuella drogsituationen i Sundbyberg deltar polis Kicki Högström. Vid mötet diskuteras en kontakt med Maria ungdom för att utreda ett eventuellt missbruk hos J.K. I.K. och J.K. accepterade en sådan kontakt. Det förs vid detta tillfälle, enligt uppgift från utredarna, inte någon diskussion om att J.K:s far,

K.H., skall tillfrågas angående sonen. Kicki Högström bistår efter mötets slut med transport till Maria ungdom med civil polisbil.

Anmälan remitterades därefter till Socialnämnden i Sundbybergs kommun för kompletterande utredning och yttrande över förutsättningarna för att en polis var närvarande vid mötet hos socialförvaltningen den 15 november 2000. Socialnämndens arbetsutskott överlämnade som remissvar en skrivelse som undertecknats av fil. dr. jur. kand. Ilse Wetter. I skrivelsen anfördes följande.

Då en anmälan skett enligt 71 § SoL eller information på annat sätt har inkommit till nämnden, ingår det i nämndens arbetsrutin att försöka få anmälare eller uppgiftslämnare att närvara vid ett sammanträffande med den ärendet gäller. Avsikten med detta är att anmälare/uppgiftslämnare får möjlighet att förtydliga vad som avses också inför barnet/vårdnadshavaren.

l detta speciella fall hade polisen gjort anmälan. Avsikten med polisens närvaro var dessutom att informera vårdnadshavaren – och även handläggarna – om den aktuella narkotikasituationen i Sundbyberg.

Handläggarna har klart för sig, att detta förfaringssätt kan medföra, att inom socialtjänsten sekretessbelagda uppgifter kan vidarebefordras. Då detta kan vara till men för den enskilda, är man mycket noga med att inte lämna någon form av information vid ett sådant möte som förekommit här. Den information som lämnas handlar enbart om socialtjänstens handläggning.

K.H. bereddes tillfälle att kommentera nämndens kompletterande remissvar.

I ett beslut den 6 februari 2003 anförde *JO André* följande.

Den 1 januari 2002 trädde en ny socialtjänstlag (2001:453) – SoL – i kraft. I förevarande ärende behandlas händelser och omständigheter som ägde rum under den tid socialtjänstlagen (1980:620) var gällande och i remissvaren har hänvisats till den lagen. Jag har emellertid valt att här hänvisa till den nya socialtjänstlagen, som – i de avseenden som nu behandlas – inte har inneburit någon ändring i sakligt hänseende.

Enligt 14 kap. 1 § SoL bör var och en som får kännedom om något som kan innebära att socialnämnden behöver ingripa till ett barns skydd anmäla detta till nämnden. Av bestämmelsens andra stycke framgår att myndigheter vars verksamhet berör barn och ungdom samt andra myndigheter inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten är skyldiga att genast anmäla till socialnämnden om de i sin verksamhet får kännedom om något som kan innebära att socialnämnden behöver ingripa till ett barns skydd. Skyldigheten att göra en anmälan enligt 14 kap. 1 § SoL 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. Om och på vilket sätt en misstanke skall utredas ankommer sedan på socialnämnden att bedöma (se bl.a. JO:s ämbetsberättelse 1993/94 s. 264).

Socialnämnden har särskilda skyldigheter när det gäller barn och ungdom. Detta kommer till uttryck i 5 kap. 1 § SoL. Där sägs att socialnämnden bl.a. skall verka för att barn och ungdom växer upp under trygga och goda förhållanden. Vidare är en socialnämnd enligt 11 kap. 1 § SoL skyldig att utan dröjsmål inleda utredning av vad som genom ansökan eller på annat sätt har

kommit till nämndens kännedom och som kan föranleda någon åtgärd av nämnden.

I 11 kap. 2 § SoL anges närmare de regler som gäller vid en utredning om socialnämnden behöver ingripa till ett barns skydd. Nämnden får, för bedömningen av behovet av insatser, konsultera sakkunniga samt i övrigt ta de kontakter som behövs. Det betonas också att utredningen skall bedrivas så att inte någon onödigt utsätts för skada eller olägenhet och utredningen skall inte göras mer omfattande än vad som är motiverat av omständigheterna i ärendet.

Bestämmelserna om en socialnämnds skyldighet att inleda en s.k. barnavårdsutredning har tillkommit för att tillförsäkra barn erforderligt skydd. En utredning har till syfte att klarlägga barnets eventuella behov av stöd och hjälp. Det kan inte undvikas att det i bland förekommer utredningar som för de närmast berörda kan framstå som opåkallade. Med hänsyn till bestämmelsernas syfte att skydda barn måste dock i viss utsträckning accepteras att det kan uppkomma olägenheter.

Nämnden har i remissvaret uppgett att beslutet att inleda en utredning angående J.K. grundade sig på en bedömning av de uppgifter som framfördes till socialtjänsten i anmälan från skolan. Jag har inte anledning att rikta någon kritik mot nämnden för att en utredning enligt SoL inleddes.

När det gäller nämndens handläggning finner jag skäl att uppehålla mig vid det förhållandet att en polisman var närvarande vid ett möte mellan socialtjänsten och J.K. samt hans mor.

Inom socialtjänsten gäller sekretess enligt 7 kap. 4 § sekretesslagen (1980:100). Av bestämmelsen framgår att sekretess gäller 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. Sekretesskyddet gäller såväl gentemot enskild som annan myndighet. I 14 kap. sekretesslagen finns bestämmelser om vissa begränsningar i sekretessen. Vidare följer av bestämmelsen i 1 kap. 5 § sekretesslagen att sekretess inte utgör hinder mot att uppgift lämnas ut, om detta är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten skall kunna fullgöra sin verksamhet. Denna rättsliga reglering gör det möjligt för socialtjänsten att i samband med en utredning enligt 11 kap. 1 § SoL lämna ut de uppgifter som behövs för att den som tillfrågas i utredningsarbetet skall kunna lämna nöjaktiga svar till socialtjänsten (se JO 1990/91 s. 366). Dessa sekretessbrytande bestämmelser saknar dock intresse såvitt här är i fråga.

Socialtjänstens möjlighet att över huvud taget informera den som har gjort en anmälan till socialtjänsten om ärendets fortsatta handläggning är starkt begränsad av den stränga socialtjänstsekretessen. Om föräldrarna eller i förekommande fall den unge inte vill att den som har gjort anmälan skall informeras kan uppgifter som omfattas av sekretess inte utan vidare röjas. I vissa fall kan redan uppgiften om att nämnden har inlett en utredning vara av känslig natur. Socialtjänsten har heller ingen möjlighet att tvinga den enskilde att konfronteras med den som har gjort en anmälan eller med någon annan utomstående. Jag vill framhålla att det finns fall där det kan vara en fördel för såväl socialtjänsten som för den som berörs av en utredning att den som har gjort en anmälan eller lämnat uppgifter till nämnden deltar i ett möte. Det kan bidra

till en fullständigare utredning samt även skapa en bättre förståelse hos den enskilde angående den utredning som nämnden bedriver. Som redan framgått krävs emellertid att den enskilde samtycker till ett sådant förfarande.

Nämnden synes ha som rutin att försöka få den som har gjort en anmälan eller lämnat uppgifter till socialtjänsten att närvara vid ett möte tillsammans med den som berörs i syfte att förtydliga och förklara de uppgifter som vederbörande har lämnat. I förevarande fall hade rektor och biträdande rektor vid Rissneskolan gjort en skriftlig anmälan till nämnden om att J.K. skulle ha erbjudit droger till försäljning. Vidare är det upplyst att polisen hade gjort en muntlig anmälan till nämnden om att skolan även hade anmält det aktuella förhållandet till polisen. Vid mötet den 15 november 2000 mellan socialtjänsten och J.K. samt hans mor var dock inte någon representant för skolan närvarande. Däremot var polisen representerad. Enligt remissvaret föranleddes polisens närvaro vid detta tillfälle dels av att polisen hade gjort anmälan, dels av att polisen avsågs lämna information om narkotikasituationen i kommunen.

I remissvaret har nämnden uppgett att vid möten av det slag som var aktuellt vid utredningstillfället den 15 november 2000 är handläggarna mycket noga med att enbart lämna information om socialtjänstens handläggning för att sekretessbelagda uppgifter inte skall vidarebefordras. Att lämna sådan information till den som berörs av en utredning behöver inte medföra att sekretessbelagda uppgifter röjs. När det gäller det aktuella mötet framgår dock bl.a. följande av en journalanteckning från den dagen.

> Familjen blir informerad om att både socialtjänsten samt polisen har fått samma anmälan från rektorn att J.K. misstänks för att erbjuda droger till försäljning på en skola. Polisen informerar om att de ska arbeta förebyggande inom polisen och dess innebörd. J.K. erbjuds att lämna urinprov på Maria ungdom idag och detta går han med på. J.K. uppger att han har skämtat med barnen på skolan. Han har frågat dem om de vill köpa hasch och sedan gett dem vanlig tobak.

Av utredningen framgår således att vid mötet diskuterades innehållet i den anmälan som hade inkommit till socialtjänsten och J.K. erbjöds att lämna urinprov på Maria ungdom. Polismannens uppgift vid mötet begränsades inte till att lämna allmänna upplysningar rörande narkotikasituationen i kommunen utan hon fick även höra pojkens och moderns kommentarer till de uppgifter som skolan hade lämnat till socialnämnden. Såvitt har framkommit var detta första gången socialförvaltningen träffade J.K. och hans mor. Huruvida J.K. och hans mor var informerade om innehållet i anmälan är oklart men i vart fall synes de inte före mötet ha beretts möjlighet att bemöta eller ta ställning till uppgifterna i den. Det finns inte heller någon anteckning om att J.K. eller hans mor hade lämnat sitt medgivande till att en polis var närvarande. I sammanhanget finns det även skäl att framhålla att det, mot bakgrund av den rapporteringsskyldighet som gäller för en polisman enligt 9 § polislagen (1984:387), inte är givet hur polisen skulle agera om J.K. vid mötet hade vidgått att han genom drogförsäljning skulle ha begått brott.

Med hänsyn till vad som har framkommit måste jag starkt ifrågasätta på vilken grund socialtjänsten tillät en polis att närvara vid det aktuella mötet.

Som jag har påpekat finns det fall där det kan vara en fördel för såväl socialtjänsten som för den som berörs av en utredning att den som har gjort en anmälan eller lämnat uppgifter till nämnden deltar i ett möte. Jag vill åter understryka att detta förutsätter att den enskilde samtycker till att någon utomstående är närvarande. Vidare skall samtycket givetvis dokumenteras. Jag utgår från att nämnden beaktar det anförda i sitt fortsatta arbete med utredningar som sker med stöd av SoL.

Av remissvaret framgår att polisen gjorde en anmälan till nämnden angående att J.K. skulle ha erbjudit droger till försäljning. Denna anmälan gjordes muntligen och har inte dokumenterats. Med hänsyn till att nämnden har medgett att handläggningen i detta avseende har brustit finner jag inte skäl att vidare uppehålla mig vid denna fråga.

Vad som i övrigt har förekommit angående nämndens handläggning föranleder inte något uttalande från min sida.

Handläggningen av ett ärende angående bistånd i form av kontaktperson

(Dnr 4110-2001)

K.E. klagade i en anmälan till JO på hur Socialnämnden i Åstorps kommun hade handlagt ett ärende angående kontaktperson enligt socialtjänstlagen för hans familj. Han anförde därvid bl.a. att han inte fått svar på en framställning som han och hans hustru A.E. gav in till nämnden i augusti 2001.

Den framställning som K.E. hänvisade till i sin anmälan var ställd till Socialnämnden i Åstorps kommun. I skrivelsen begärde familjen E. ”att fortsättningsvis få ha P. som familjens kontaktperson”.

I ett yttrande över anmälan anförde Socialnämnden i Åstorps kommun bl.a. följande.

Vad gäller ansökan om särskilt namngiven kontaktperson har den behandlats i laga ordning. Ansökan har avslagits jml SoL § 6 g, då både föräldrar och länsrätt anser att tillräckliga resurser att täcka barnens behov finnes inom familjen.

Kontaktpersonen har varit anlitad tidigare. Uppdraget upphörde i maj 2001.

I yttrandet hänvisades till en utredning daterad den 15 december 2001 som hade utförts av socialsekreteraren Eva-Marie Karlsson med anledning av familjen E:s framställning i augusti 2001 om kontaktperson. I utredningen fanns en redogörelse rörande nämndens tidigare handläggning av ärendet angående kontaktperson. Av den framgick bl.a. följande.

010504 Länsrättsförhandlingar där familjen E. framför att de ej är i behov av några stödinsatser från Åstorps kommun. Under förhandlingarna framhåller familjen att det har funnits problem i familjen men de har aldrig varit större än att familjen själva kunnat lösa dem. Familjen uppger att de kan ta hand om sina barn själva.

010515 Länsrättsdom i vilken framkommer att det hos familjen E. ej föreligger några brister. Föräldrarna bedöms ha tillräckliga resurser för att tillgodose sina barns behov.

010618 Hembesök hos familjen E. p g a en anonym anmälan. Vid besöket blir handläggare ej insläppt utan familjen meddelar att allting är lugnt och familjen ej behöver något stöd av socialförvaltningen.

010620 Hembesök hos familjen E. p g a anmälan, familjen tycker att allting fungerar mycket bra i hemmet. Vidare berättar familjen att om det uppstår problem löser man dem genom familjerådslag. Vid besöket ansöker man om kontaktperson i form av P.

010626 Ut har telefonsamtal med K.E. Vid samtalet gör K.E. klart att han ej är i behov av några som helst insatser av socialförvaltningen och tar tillbaka sin ansökan om kontaktperson. Allting fungerar mycket bra i familjen. Han anser inte att familjen har några som helst problem och om det skulle uppstå några problem lovar han att återkomma.

010706 Hembesök hos familjen E. p g a sonens vård enl SoL. Familjen uppger att det fungerar mycket bra i hemmet och är inte i behov av någon form av insats som kan erbjudas på frivillig väg.

010815 Inkommer ansökan om att få namngiven kontaktperson återinsatt.

011122 Familjen avböjer besök av socialförvaltningen då de ej har några problem i sin familj som man inte kan klara av på egen väg.

I ett yttrande över nämndens remissvar vidhöll K.E. sina klagomål mot socialnämnden. Han anförde därvid bl.a. följande.

010504 Vi har aldrig till socialnämnden eller i länsrätten avböjt hjälp av vår kontaktperson P. – – –

010620 Vi har aldrig ansökt om kontaktperson! Men däremot har vi begärt att fortsättningsvis få ha P. som kontaktperson enl brev 01-08-13. Vi kan väl inte begära något då socialförvaltningen i Åstorp inte meddelat att det upphört.

010626 Jag har inte tagit tillbaka min ansökan om kontaktperson. Insatserna som jag avböjde var att vi inte ville ha kuponger för att handla mat – – –

JO lånade från Länsrätten i Skåne län in länsrättens dom den 10 maj 2001 i målet angående vård enligt LVU beträffande makarna E:s barn A. och L.

Av länsrättens dom framgick att föräldrarna hade bestridit nämndens ansökan om vård enligt LVU. K.E. och A.E. hade därvid anfört bl.a. att det funnits problem i familjen, men att de inte varit större än att familjen hade kunnat lösa dem tillsammans. Föräldrarna förklarade att de accepterar den hjälp som barnen får i skolan och att ”den hjälp de får av kontaktpersonen är tillräcklig”.

JO begärde att socialnämnden skulle inkomma med utredning och yttrande beträffande vad K.E. hade anfört i sitt yttrande över nämndens remissvar.

Som sitt remissvar överlämnade socialnämnden en skrivelse som hade upprättats av tf. socialchefen Gunborg Roos. I skrivelsen anfördes i huvudsak följande.

Kommentar till datum 010504 och 010515

Vi, undertecknad och 1:e soc sekr Aune Penttilä, som fanns närvarande vid den aktuella länsrättsförhandlingen, har uppfattat det så att familjen E. klart muntligt uttalat att de inte ville ha några stödinsatser från socialtjänsten i Åstorp, samt att de även ska ha uttalat att de aldrig haft mer problem än de själva klarat av dem. Biståndet kontaktperson är en form av frivillig stödinsats.

Familjen har i detta sammanhang inte namngivit sin kontaktperson P.

Då biståndet kontaktperson beviljas görs en bedömning, om behov av stöd i denna form föreligger. Biståndet beviljas således inte till en viss kontaktperson. Länsrätten gjorde bedömningen att behov av LVU-vård ej förelåg för familjen E:s barn. Då familjen dessutom själva uttryckte att de ej var i behov av stödinsatser, fanns ej längre någon grund för biståndet kontaktperson, som således avslutades. Socialtjänsten hade vid denna tidpunkt ej anledning att göra någon annan bedömning.

Kommentar till datum 010618

P g a att det till socialtjänsten inkommit en anonym anmälan gjordes hembesök hos familjen E. Socialtjänstens personal blev ej insläppta. Men de talade med makarna E., som meddelade att allt var lugnt och att familjen inte behöver något stöd från socialtjänsten.

Kommentar till datum 010620

Socialtjänsten i Åstorp har per telefon 010515 genom 1:e soc sekr Aune Penttilä muntligen meddelat P. att han ej längre har uppdrag som kontaktperson för familjen E. Ersättning för uppdraget varade t o m 010614.

– – –

Av journalanteckning 010620 i akten framgår att familjen E. ansöker om kontaktperson Conny P. Någon annan uppgift har inte förvaltningen. Om detta är en missuppfattning eller inte är i efterhand enl min mening omöjligt att reda ut.

Kommentar till datum 010626

Socialtjänstens personal har uppfattat det så att familjen E. tar tillbaka sin ansökan om kontaktperson. Om de menat något annat, och att det även här har blivit ett missförstånd, är omöjligt att reda ut i efterhand.

Eftersom P., trots att uppdraget upphört, har haft kontakt med familjen E. har blivit förvirrande, och missförstånd har förmodligen uppstått.

K.E. och A.E. fick ta del av nämndens kompletterande remissvar och inkom med ett yttrande.

I ett beslut den 12 mars 2003 anförde *JO André* följande.

Enligt 3 kap. 6 § socialtjänstlagen (2001:453), SoL, som motsvarar 10 § tredje stycket i socialtjänstlagen (1980:620), kan socialnämnden utse en särskild person (kontaktperson) eller en familj med uppgift att hjälpa den enskilde och hans eller hennes närmaste i personliga angelägenheter, om den enskilde begär det eller samtycker till det. En kontaktperson skall kunna förordnas så snart den enskilde har behov av att få stöd, råd eller hjälp. Det kan t.ex. vara fråga om att en vårdnadshavare begär hjälp i vårdnaden eller att nämnden med hänsyn till barns förhållanden söker kontakt med föräldrar och erbjuder kontaktperson (se bl.a. prop. 1979/80:1 del A s. 227 f.).

Socialnämnden utsåg Conny P. till kontaktperson för familjen E. våren 1996. Conny P:s uppdrag som kontaktperson upphörde i maj 2001. Orsaken till att familjen E. inte längre fick någon kontaktperson var enligt nämndens yttrande att föräldrarna vid en förhandling i länsrätten sagt att de inte längre behövde eller önskade någon hjälp från socialtjänstens sida. Kaj E. har tillbakavisat att föräldrarna vid förhandlingen skulle ha sagt något som innebar att de inte längre ville ha hjälp i form av kontaktperson. Hans uppgift vinner visst stöd av vad som antecknats i länsrättens dom.

Oavsett vad som sades vid förhandlingen har socialnämnden inte utan vidare kunnat lägga ett uttalande av föräldrarna i LVU-målet om familjens behov av hjälp från socialtjänsten till grund för ett beslut om att kontaktpersonens uppdrag skulle upphöra. Om förvaltningen bedömt att föräldrarnas uttalanden under förhandlingen i LVU-målet kunde tyda på att de inte längre önskade erhålla stöd av en kontaktperson har det närmast ankommit på nämnden att efter förhandlingen efterhöra föräldrarnas ståndpunkt i frågan. Så har uppenbarligen inte skett. Nämnden synes inte heller ha fattat något formellt beslut med föräldrarna som adressat om att de inte längre skulle ha rätt till kontaktperson. Förvaltningen synes inte ens muntligt ha informerat makarna E. om att de inte skulle få fortsatt bistånd i form av kontaktperson. Dokumentationen av vad som förevarit är minst sagt bristfällig. Grundläggande regler om ärendehandläggningen har härigenom åsidosatts. Detta är självfallet inte godtagbart.

Frågan om kontaktperson diskuterades under sommaren 2001 mellan förvaltningen och familjen E. Det finns olika uppgifter om vad som då har sagts. Det är inte sannolikt att jag genom ytterligare utredningsåtgärder kan bringa klarhet i vad som förevarit.

I augusti inkom till socialnämnden en skrivelse från familjen E. om att den önskade ha Conny P. som kontaktperson. Den framställningen avslogs den 15 december 2001. Såvitt framgår av utredningen finns inte någon dokumentation av det beslutet eftersom den ”vikarierande handläggaren inte knappat in beslutet i pro capita (vårt datasystem)”. Familjen E. fick dock en skriftlig underrättelse om beslutet. Att beslutet inte finns bevarat hos förvaltningen är självfallet inte tillfredsställande. Jag vill härutöver framhålla att handläggningstiden om cirka fyra månader av ansökan om kontaktperson framstår som alltför lång. Mot bakgrund av den ingående kännedom som nämnden hade angående familjen och den långa tid som familjen hade haft kontaktperson borde ett beslut ha kunnat fattas långt tidigare än som blev fallet.

I den utredning som låg till grund för beslutet den 15 december 2001 att inte bevilja kontaktperson anfördes bl.a. följande.

> Biståndet kontaktperson skall framför allt ges till familjer med social problematik. Vid länsrättsförhandlingar framhåller familjen E. att det inte finns några sociala problem i familjen. Detta påstående styrks av länsrättens dom i vilken det klart och tydligt går att utläsa att det ej förekommer några brister hos familjen E. Föräldrarna bedöms ha tillräckliga resurser för att klara av att tillgodose sina barns behov.

Det nu återgivna uttalandet i utredningen torde inte korrekt återspegla familjens egen syn på sitt behov av hjälp från socialnämnden. Inte heller har länsrättens dom utan vidare kunnat tas till intäkt för att familjen inte skulle behöva hjälp från socialnämndens sida.

Makarna E. har ansett att de hade behov av kontaktperson. Detta är ett förhållande som i sig talar för att en kontaktperson skall utses (se prop. 1979/80:1 del A s. 229). Jag vill dessutom understryka att behovet av kontaktperson synes ha föranletts av i första hand barnens behov och att nämnden därför haft att särskilt beakta det s.k. barnperspektivet vid handläggningen av

ärendet (se 1 kap. 2 § SoL, som motsvarar 1 § fjärde stycket i 1980 års socialtjänstlag). Det kan enligt min mening ifrågasättas om barnens behov fått erforderligt utrymme i utredningen den 14 december 2001. Jag vill framhålla att det nu gjorda påpekandet inte innebär att jag tar ställning till om nämnden borde ha beslutat att utse en kontaktperson. Den frågan har det ankommit på nämnden att avgöra självständigt. Jag vill dock framhålla vikten av att en utredning i ett sådant ärende blir så fullständig och allsidig som möjligt.

Hälso- och sjukvård

En sjukvårdshuvudman (landsting) är enligt 3 b § tredje stycket hälso- och sjukvårdslagen (1982:763), HSL, skyldig att upprätta en samordnande plan för en funktionshindrad person. Fråga om utformningen av en sådan plan

(Dnr 2380-2000)

Efter anmälan och utredning uttalade *JO André* i beslut den 9 oktober 2002 följande i bedömningsdelen.

Landstinget skall enligt 3 b § HSL erbjuda dem som är bosatta inom landstinget bl.a. habilitering, rehabilitering och hjälpmedel för funktionshindrade. Enligt bestämmelsens tredje stycke skall habilitering eller rehabilitering samt tillhandahållande av hjälpmedel planeras i samverkan med den enskilde. Av planen skall planerade och beslutade insatser framgå.

Av förarbetena (prop. 1992/93:159 s. 202) till bestämmelsen i 3 b § tredje stycket HSL framgår bl.a. följande. Bestämmelsen fastlägger ett ansvar för landstingen att planera habilitering, rehabilitering och tillhandahållande av hjälpmedel. Enligt patientjournallagen (1985:562) skall en patientjournal bl.a. innehålla väsentliga upgifter om vidtagna och planerade åtgärder. Den nu föreslagna planeringsskyldigheten tar emellertid sikte inte enbart på planeringen av de medicinska insatser som kan vara aktuella. Syftet är att få fram en samordning av de olika rehabiliterings-, habiliterings- eller hjälpmedelsinsatser som den enskilde kan behöva. Därför ligger också ansvaret på sjukvårdshuvudmannen som sådan och inte på de enskilda yrkesutövarna inom hälso- och sjukvården. All indivuell planering skall självfallet ske i samråd med den enskilde.

Vidare anges (s. 121) att planen bör utgå från den enskildes egna mål, behov och intressen. Den bör omfatta olika behov som kan tillgodoses genom insatser från flera kompetensområden och genom flera verksamheter. Då insatserna ges genom flera verksamheter bör det inom var och en av verksamheterna upprättas en plan över olika åtgärder, som med den enskildes medgivande kan utväxlas mellan de verksamheter som ger habilitering eller rehabilitering. Under förutsättning att den enskilde begär det, bör en plan också kunna överlämnas till kommunen som bas för kommunens sociala, psykologiska och pedagogiska stödåtgärder. Planen bör vara så utformad att den ger möjlighet till uppföljning, utvärdering och förändringar.

I sammanhanget finner jag skäl att nämna att Socialstyrelsen har haft ett regeringsuppdrag att förstärka och intensifiera sina rådgivnings- och informationsinsatser till huvudmännen angående individuella planer enligt LSS och individuella habiliterings- och rehabiliteringsplaner enligt HSL (se prop. 1999/2000:79 s. 125 f.). I januari 2002 presenterade Socialstyrelsen en slutrapport i projektet ”Individuell plan på den enskildes villkor”. I rapporten framhålls att det är väsentligt att en individuell plan finns för att den enskilde själv skall kunna vara delaktig i arbetsprocessen. Att planeringen dokumenteras i en särskild plan är även en förutsättning för att arbetssättet skall kunna

bidra till förbättrad samverkan mellan olika verksamheter som brukaren har kontakt med.

Det kan konstateras att det i den aktuella bestämmelsen i 3 b § HSL talas om en uttrycklig plan av vilken planerade och beslutade insatser skall framgå. Det framgår av såväl förarbeten som Socialstyrelsens nämnda rapport att genom att en plan upprättas skall individen få inflytande över vilka insatser som planeras, och planen skall utgöra ett stöd för patienten och därvid underlätta vid patientens kontakter med andra verksamheter. Därutöver skall planen vara så utformad att den ger möjlighet till uppföljning, utvärdering och förändringar.

Mot bakgrund av det anförda ligger det enligt min mening i sakens natur att planen skall dokumenteras skriftligen och på ett sådant sätt att patienten kan erhålla en kopia av sin individuella plan. Min bedömning är således att det i förevarande fall hade varit lämpligt att upprätta en plan i form av ett särskilt dokument. Genom att endast föra in relevanta uppgifter i den patientjournal som upprättats hos respektive journalföringsskyldig anser jag inte att syftet med en individuell plan uppnås. Lagstiftningen ställer dock inte något uttryckligt krav på att planen skall utgöras av ett separat skriftligt dokument. Mot den bakgrunden vill jag inte kritisera landstinget för att så inte har skett i det aktuella fallet. Jag finner dock skäl att översända en kopia av detta beslut till Socialdepartementet för kännedom och eventuellt beaktande vid en översyn av lagstiftningen.

Ärendet avslutas med de påpekanden som gjorts.

Kritik mot Rättsmedicinalverket (RMV), rättspsykiatriska avdelningen i Huddinge, angående handläggningen av ett ärende rörande avskiljning av en häktad person som var intagen för rättspsykiatrisk undersökning

(Dnr 278-2001)

Anmälan

H.Z. framförde i en anmälan till JO klagomål mot RMV, rättspsykiatriska avdelningen i Huddinge. Han anförde bl.a. följande. När han den 9 januari 2001 skulle transporteras från den rättspsykiatriska avdelningen till Huddinge sjukhus för EEG-undersökning protesterade han då personalen ville sätta handfängsel på honom. Efter en viss diskussion kom han och en vårdare att börja ”putta” på varandra. Detta resulterade i att vårdaren beslöt att han skulle isoleras. Han låstes in kl. 11.30 och släpptes inte ut förrän påföljande dag kl. 11.00.

Utredning

Inledningsvis rekvirerades från Rättspsykiatriska avdelningen i Huddinge patientjournalen rörande H.Z. med avseende på hans avskiljande från andra patienter den 9 och 10 januari 2001.

Av patientjournalen framgick att H.Z. inkommit som häktad för rättspsykiatrisk undersökning och att sjukvård skulle ges vid behov enligt hälso- och sjukvårdslagen (1982:763). Av en daganteckning (kardexblad) den 9 januari 2002 kl. 11.30 framgick följande.

Har fått tid till EEG idag. En diskussion angående handfängsel avslutas med att H.Z. kastar igen exp.dörren. När personal går ut för att tala med honom om detta är pat. hotfull och handgemäng uppstår.
Pat. isoleras enl. häkteslagen.

Av en daganteckning (journalblad) den 2 januari 2002 (skall enligt uppgift av avdelningschef Birgitta Parkner rätteligen vara den 9 januari) framgick följande.

I samband med att patienten skulle komma till Huddinge sjukhus för EEG-undersökning informerades han om att han på grund av att han var häktad måste gå i handbojor. Han blev oerhört uppbragt över detta och sade att han vägrade följa med. Han hade svårt att lugna sig och upprördheten övergick i aggressivitet. Han tryckte upp en försteskötare mot väggen och försökte uppvigla medintagna till någon form av demonstration. Man var därför tvingad att trycka på larm och be om att få hjälp. Han togs ut till isoleringen och var då fortfarande mycket upprörd och indignerad men ej längre aggressiv. Det bestämdes att han skulle avskiljas enligt häkteslagen och att han fick stanna kvar på isoleringen över natten. Först efter några timmar var han så pass lugn och samlad att man kunde resonera med honom och tala med honom. Han var aldrig psykotisk utan endast aggressivt utagerande under en kort tid. Redan följande morgon fick han återvända till avdelningen.

Rättsmedicinalverket anmodades att inkomma med utredning och yttrande angående den formella handläggningen i samband med avskiljandet av H.Z. Remissvaret skulle innehålla en redogörelse för vilka rättsregler som utgjorde grund för avskiljandet. Rättsmedicinalverket inkom med ett remissvar undertecknat av överdirektören Gunnar Holmberg. Av remissvaret framgick följande.

Händelseförlopp

H.Z. intogs som häktad på Rättspsykiatriska avdelningen i Huddinge den 18 december 2000 för att genomgå en rättspsykiatrisk undersökning.

I samband med att han den 9 januari 2001 skulle genomgå en EEG-undersökning på Huddinge sjukhus, ansågs det av säkerhetsskäl nödvändigt att han belades med handfängsel. Han blev oerhört uppbragt över detta och sade att han vägrade att följa med. Han hade svårt att lugna ned sig och upprördheten övergick i aggressivitet. Med anledning av att han uppträdde hotfullt och att handgemäng uppstod överfördes han den 9 januari kl. 1l.30 till isoleringsavdelningen, där han vistades tillsammans med två mentalskötare till nästa dag till k1. 10.45. Under denna tid höll sig jourhavande läkare informerad om hans tillstånd och avdelningschefen Birgitta Parkner hade kännedom om att han var avskild.

Rättslig grund för avskiljandet

Enligt 26 § lagen (1976:371) om behandling av häktade och anhållna m.fl. (häkteslagen) är bl.a. 20 § lagen (1991:l128) om psykiatrisk tvångsvård (LPT) tillämplig på häktade som förts över till en rättspsykiatrisk undersökningsenhet.

Av 20 § LPT följer att en patient får hållas avskild från andra patienter om det är nödvändigt på grund av att patienten genom aggressivt eller störande beteende allvarligt försvårar vården av de andra patienterna.

Av förarbetena till 26 § häkteslagen (prop. 1990/91:58 s. 520 ff) framgår att möjligheterna att använda tvångsåtgärder mot den som är häktad och intagen på en enhet för rättspsykiatrisk undersökning skall vara desamma som för den som är häktad och genomgår rättspsykiatrisk vård.

Enligt RMV:s uppfattning kan tillämpning av bestämmelserna i LPT till vilka 26 § häkteslagen hänvisar ske i olika syften. För intagna på RMV:s undersökningsenheter som är föremål för vård enligt LRV tillämpas bestämmelserna i 18–24 §§ LPT i medicinskt behandlingssyfte. För de intagna som är häktade men inte föremål för vård kan samma bestämmelser tillämpas i syfte att upprätthålla ordning och säkerhet. Av bifogad ”PM om tvångsåtgärder” *(här utelämnad, JO:s anm.)*, daterad den 4 september 2000, framgår RMV:s tolkning av vilka bestämmelser som gäller för vidtagande av tvångsåtgärder enligt 18–24 §§ LPT vid de rättspsykiatriska undersökningsenheterna.

Yttrande

Av bifogad PM om tvångsåtgärder framgår att RMV tolkar författningsbestämmelserna på området på så sätt att ett beslut om tillämpning av t.ex. 20 § LPT som sker i syfte att upprätthålla ordning och säkerhet kan fattas av avdelningschefen (eller annan tjänsteman till vilken avdelningschefen delegerat beslutanderätten).

Vid i ärendet aktuell situation, samt vid andra liknande situationer, är det naturligtvis alltid av vikt att en läkare gör en bedömning av om den intagne uppfyller kraven för vård enligt LRV. Med anledning härav har RMV som rutin att läkare tillkallas för en medicinsk bedömning av den intagne.

Tidigare ingivna handlingar i ärendet (journalblad, kardexblad, omvårdnadsutredning och rättspsykiatriskt utlåtande) ger en annan bild än den som H.Z. givit av händelsen som ledde till avskiljandet. Enligt RMV:s uppfattning är H.Z:s påståenden om vad som föranlett avskiljandet samt vad som förevarit i samband därmed vilseledande och en följd av de i det rättspsykiatriska utlåtandet beskrivna personlighetsmässiga problem som H.Z. har när det gäller att klara motgångar och besvikelser.

H.Z. kommenterade remissvaret.

I beslut den 5 februari 2003 anförde *JO André* följande.

Bedömning

Enligt de inhämtade journalanteckningarna isolerades/avskiljdes H.Z. ”enligt häkteslagen” som en följd av ett ”handgemäng” med en vårdare. Avskiljandet varade i närmare ett dygn.

Jag vill till undvikande av missförstånd inledningsvis framhålla att min granskning av ärendet inte omfattar frågan huruvida det var befogat att avskilja H.Z. eller inte. Det ställningstagandet innefattar sådana bedömningsfrågor som JO är återhållsam med att anlägga synpunkter på. Föremål för prövning i ärendet är endast de formella förutsättningarna för beslutet att avskilja honom.

Före den 1 januari 1992 var lagen (1976:371) om behandlingen av häktade och anhållna m.fl. (häkteslagen) tillämplig på var och en som var häktad oavsett var hon eller han förvarades. Bestämmelserna i häkteslagen om bl.a. an-

vändande av olika tvångsåtgärder skulle således tillämpas även vid de rättspsykiatriska klinikerna i fråga om häktade som var intagna för rättspsykiatrisk undersökning. Däremot kunde föreskrifterna i den fram till år 1992 gällande lagen (1966:293) om beredande av sluten psykiatrisk vård i vissa fall (LSPV) inte tillämpas vid dessa kliniker (jfr 2 § LSPV).

När lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård (LPT), lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård (LRV) och lagen (1991:1137) om rättspsykiatrisk undersökning (LRU) trädde i kraft den 1 januari 1992 genomfördes samtidigt en ändring i häkteslagen beträffande bl.a. häktade som förts över till en enhet för rättspsykiatrisk undersökning. För denna grupp häktade gällde fortsättningsvis häkteslagen endast beträffande de s.k. åklagarrestriktionerna i 16 § (26 § första stycket häkteslagen). Enligt 16 § häkteslagen kan åklagaren bl.a. avgöra om eller i vad mån det finns hinder för gemensam förvaring på grund av att åtgärden kan medföra fara för att bevis undanröjs eller utredning om brott på annat sätt försvåras. I den mån sådana restriktioner har meddelats ankommer det på personalen vid undersökningsenheten att verkställa dessa. En sådan situation förelåg inte i ifrågavarande ärende.

Rätten för personalen vid den rättspsykiatriska undersökningsenheten att fatta beslut om tvångsåtgärder för häktade som inte genomgår rättspsykiatrisk vård följer i stället av föreskrifterna i 18–24 §§ LPT och 8 § andra stycket LRV (26 § andra stycket häkteslagen).

Av det anförda följer att det inte var möjligt för personalen vid den rättspsykiatriska avdelningen i Huddinge att avskilja H.Z. enligt häkteslagen. Personalen hade i stället att tillämpa bestämmelsen i 20 § LPT.

Enligt 20 § första stycket LPT får en patient hållas avskild från andra patienter endast om det är nödvändigt på grund av att patienten genom aggressivt eller störande beteende allvarligt försvårar vården av de andra patienterna. Ett beslut om avskiljande gäller högst åtta timmar. Tiden för avskiljande får genom ett nytt beslut förlängas med högst åtta timmar. I andra stycket anges att ett beslut om avskiljande får avse en bestämd tid som överstiger åtta timmar om det finns synnerliga skäl. Av tredje stycket framgår att Socialstyrelsen utan dröjsmål skall underrättas om en patient hålls avskild mer än åtta timmar i följd. Vidare anges att patienten under den tid han hålls avskild skall stå under fortlöpande uppsikt av vårdpersonal.

Av 20 § LPT framgår att beslut om tvångsåtgärder skall fattas av chefsöverläkaren. Enligt 39 § LPT får chefsöverläkaren delegera denna beslutanderätt till en erfaren läkare med specialistkompetens inom någon gren av psykiatrin. Om det finns särskilda skäl, får chefsöverläkaren även delegera beslutanderätten till en annan läkare, dock inte såvitt gäller beslut bl.a. enligt 20 § andra stycket om avskiljande.

Jag kan konstatera att det varken av journalanteckningarna eller remissvaret framgår vem som fattade beslutet att avskilja H.Z. I remissvaret görs en åtskillnad av tillämpningen av de aktuella tvångsbestämmelserna beroende på om de sker i medicinskt behandlingssyfte eller i syfte att upprätthålla ordning och säkerhet. Rättsmedicinalverket har angående verkets tolkning av bestämmelserna hänvisat till en till remissvaret fogad ”PM om tvångsåtgärder”.

Vad gäller häktade som inte är föremål för rättspsykiatrisk vård anges på s. 2 under rubriken Beslutanderätt följande.

Av 16 § förordningen (1976:376) om behandlingen av häktade och anhållna m.fl. framgår att beslut, med vissa angivna undantag, fattas av den myndighet som svarar för förvaringslokalen. Det innebär att avdelningschefen eller den till vilken chefen delegerat beslutsfattandet fattar beslut i frågor som rör tillämpningen av häkteslagen. Denna beslutanderätt omfattar de beslut som beträffande häktade som inte är föremål för vård enligt LRV fattas med stöd av 18–24 §§ LPT.

I remissvaret anger Rättsmedicinalverket att ett beslut om tillämpning av t.ex. 20 § LPT, som sker i syfte att upprätthålla ordning och säkerhet, kan fattas av avdelningschefen eller annan tjänsteman till vilken avdelningschefen delegerat beslutanderätten.

Rättsmedicinalverkets ståndpunkt synes inte vara invändningsfri. Enligt min uppfattning ger bestämmelserna inte utrymme för denna tolkning.

Även vid psykiatrisk tvångsvård torde syftet med ett beslut enligt 20 § LPT om avskiljande inte primärt vara medicinskt. En sådan tvångsåtgärd vidtas alltid i ordnings-, kontroll- eller säkerhetssyfte även om åtgärden självfallet sker för att tvångsvården skall kunna genomföras.

Därutöver kan 16 § förordningen (1976:376) om behandlingen av häktade och anhållna m.fl. (häktesförordningen) inte åberopas som grund för någon rätt att besluta om tvångsåtgärder vid de rättspsykiatriska undersökningsenheterna i frågor där häkteslagen inte är tillämplig.

Beslut om avskiljande enligt 20 § LPT skall fattas av chefsöverläkaren eller den läkare som denne med stöd av 39 § LPT delegerat beslutanderätten till. Någon annan bestämmelse som ger rätt att besluta om tvångsåtgärder avseende den i ärendet aktuella kategorin häktade finns inte.

Mycket tyder på att det inte heller har varit lagstiftarens avsikt att någon annan än den i föregående stycke angivna beslutsordningen skall vara möjlig.

I förarbetena har tydligt angetts att möjligheten att använda tvångsåtgärder mot den som är häktad och intagen på en enhet för rättspsykiatrisk undersökning skall vara densamma beträffande dem som genomgår psykiatrisk tvångsvård eller psykiatrisk vård i frivilliga former vid sådana enheter som beträffande dem som där genomgår rättspsykiatrisk undersökning utan att ges psykiatrisk vård. De regler som gäller vid den allmänna psykiatriska tvångsvården skall tillämpas på samtliga dessa grupper (se prop. 1990/91:58 s. 520 f).

Beslut i frågor som rör häkteslagen avgörs, med vissa angivna undantag, enligt 16 § häktesförordningen, av den myndighet som svarar för förvaringslokalen. I en tidigare lydelse avgjordes dessa beslut av föreståndaren för förvaringslokalen.

Under den tid häkteslagens bestämmelser om tvångsåtgärder var tillämpliga även vid de rättspsykiatriska klinikerna angavs i 1 § tredje stycket häktesförordningen att vad som i förordningen sades om föreståndaren för förvaringslokalen gällde i fråga om rättspsykiatrisk klinik chefen för kliniken eller den klinikchefen utsåg att fullgöra hans åligganden enligt förordningen.

Bestämmelsen fick en ny lydelse vid tidpunkten för ikraftträdandet av LPT, LRV och LRU. Vad som i förordningen sades om chefen för förvarings-

lokalen eller myndighet som svarar för denna gällde i fråga om en enhet för rättspsykiatrisk undersökning chefsöverläkaren eller den han utsåg att fullgöra hans uppgifter enligt förordningen. Bestämmelsen upphävdes den 15 maj 1992.

Genom upphävandet av bestämmelsen synes man ha insett att bestämmelsen var obehövlig eftersom några beslut om tvångsåtgärder inte längre kunde fattas vid de rättspsykiatriska undersökningsenheterna med stöd av häkteslagen.

Det som ovan redovisats ger möjligen ytterligare stöd för antagandet att det inte varit lagstiftarens avsikt att beslut om tvångsåtgärder mot häktade vid de rättspsykiatriska undersökningsenheterna fortsättningsvis skulle kunna fattas av annan än chefsöverläkaren eller den läkare denne delegerat uppgiften till.

Avskiljandet av H.Z. har inte hanterats på ett formellt korrekt sätt. I det akuta skedet måste självfallet t.ex. en vårdare vid en rättspsykiatrisk undersökningsenhet, under åberopande av nöd, kunna i säkerhetssyfte isolera en aggressiv eller våldsam intagen. Därefter skall självfallet behörig person snarast fatta ett formellt beslut om avskiljande. De villkor under vilka avskiljandet får ske enligt 20 § LPT skall därtill följas. Åtgärden skall dokumenteras i enlighet med bestämmelsen i 2 § 8 förordningen (1991:1472) om psykiatrisk tvångsvård och rättspsykiatrisk vård.

Huruvida det finns behov av ändrade regler för beslutanderätten angående tvångsåtgärder beträffande häktade vid de rättspsykiatriska undersökningsenheterna som inte är föremål för rättspsykiatrisk vård får det närmast ankomma på Rättsmedicinalverket att avgöra. Rättsmedicinalverket har också uppmärksammat bl.a. denna fråga i en framställan till Justitiedepartementet den 21 december 2001 om översyn av lagregler rörande behandlingen av häktade intagna vid rättspsykiatriska undersökningsenheter (Rättsmedicinalverkets dnr X01-901205).

Då ärendet (Ju2001/8690) enligt uppgift *(vid ärendets avgörande, JO:s anm.)* inte är avslutat hos Justitiedepartementet har jag funnit skäl att tillställa departementet en kopia av detta beslut.

Ärendet avslutas med den kritik som ligger i det anförda.

En flicka, född år 2000, genomgick läkarundersökningar i anledning av misstanke om sexuella övergrepp. Bland annat fråga om fadern, mot vilken misstankar riktades, som vårdnadshavare borde ha underrättats om de förestående undersökningarna

(Dnr 2739-2001)

Anmälan

I en anmälan till JO framförde advokaten Anders Malm såsom ombud för M.A. klagomål mot barnkliniken vid Universitetssjukhuset MAS i Malmö samt Oxie stadsdelsförvaltning och socialjouren i Malmö kommun. Klagomålen avsåg handläggningen av ett ärende rörande M.A:s dotter M., född 2000, i anledning av en läkarundersökning som genomfördes vid barnkliniken den 7 juli 2001.

Anders Malm anförde bl.a. följande. M.A. och T.A. hade gemensam vårdnad om M. M.A. fick genom en tredje person den 15 juli 2001 veta att M., på T.A:s begäran, hade genomgått en läkarundersökning den 7 juli 2001. Anledningen till undersökningen var att M:s mor misstänkte att M. hade varit utsatt för sexuella övergrepp. M.A. har ”erhållit ingen eller bristfällig information i efterhand om vad som förevarit med hans barn”. M.A. har även, mot bakgrund av att han är vårdnadshavare, ifrågasatt om barnkliniken och socialförvaltningen genom dess jourgrupp i Malmö har agerat riktigt då de beslutat om undersökningen av M. utan att han informerats härom.

Utredning

Inledningsvis inhämtade föredraganden i ärendet upplysningar per telefon från socialsekreteraren Stefan Andersson, Oxie stadsdelsförvaltning i Malmö kommun. Han uppgav bl.a. följande. Initiativet till läkarundersökningen av M. togs av modern själv. Förvaltningen var inte inblandad i detta. Förvaltningen fick från socialjouren reda på att M. hade läkarundersökts den 7 juli 2001. Veckan därpå gjordes ytterligare en undersökning av M. under narkos. Efter det att båda undersökningarna hade genomförts var han i kontakt med T.A. som förklarade att hon hade informerat M.A. om undersökningarna. Han kontaktade M.A. den 17 eller den 18 juli 2001 och talade med honom om det inträffade.

Vidare inhämtades från barnkliniken vid MAS kopior av journalanteckningar rörande M. för tiden mellan den 1 juli och den 31 augusti 2001.

Därefter anmodades Socialstyrelsen, rättsavdelningen, att, med hänsyn till vad som framgick av anmälan till JO och upprättad tjänsteanteckning över telefonsamtal med socialsekreteraren Stefan Andersson, göra en utredning och yttra sig över de åtgärder som hälso- och sjukvårdspersonal vid Universitetssjukhuset MAS i Malmö hade vidtagit. I remissvaret anfördes följande.

– – –

Utredning

Socialstyrelsen har inhämtat yttrande från ställföreträdande chefsöverläkaren Ingrid Sjöberg, Universitetssjukhuset MAS, samt kopia av aktuella journalhandlingar.

Av handlingarna i ärendet framgår att barnet undersöktes av sekundärjourhavande läkare den 7 juli 2001 efter att barnets mor sökt akut och begärt undersökning på grund av misstanke om sexuellt övergrepp. Undersökningen visade inga tecken på yttre våld, men då den inte var fullständig kompletterades den med en undersökning av gynekolog den 12 juli 2001. Undersökningarna gav inga hållpunkter för skada på barnet, vilket muntligen meddelades barnets mor. Båda föräldrarna är vårdnadshavare. Den andre föräldern fick inte någon information om att hans dotter skulle undersökas. Man förutsatte att den medföljande föräldern skulle upplysa denne om att undersökningar skett och resultatet av dessa. Information lämnades också i efterhand av barnets mor. Ansvarig läkare informerade socialjouren per telefon den 7 juli 2001 om resultatet av den undersökning som utförts samma dag.

Socialstyrelsens bedömning

Enligt 6 kap. 1 § föräldrabalken (FB) har barn rätt till omvårdnad, trygghet och en god fostran. Av 6 kap. 2 § andra stycket FB följer, att den som har vårdnaden om ett barn har ett ansvar för barnets personliga förhållanden och för att dess behov enligt 1 § blir tillgodosedda. Hit hör bl.a. att barnet får erforderlig hälso- och sjukvård.

För att kunna utöva vårdnaden har vårdnadshavaren, enligt 6 kap. 11 § FB, rätt och skyldighet att bestämma i frågor som rör barnets personliga angelägenheter.

Enligt 2 a § hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) skall vård och behandling, så långt det är möjligt, utformas och genomföras i samråd med patienten. Likalydande bestämmelser finns i 2 kap. 1 § lagen (1998:531) om yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område. När det gäller små barn skall ett sådant samråd ske med vårdnadshavaren. Vård och behandling med stöd av hälso- och sjukvårdslagen kan i princip inte ges utan den enskildes samtycke.

Av 6 kap. 13 § FB framgår att om barnet har två vårdnadshavare skall de tillsammans utöva beslutanderätten. I princip skall alltså vårdnadshavarna fatta gemensamma beslut när det gäller för barnet angelägna frågor.

Om ett barn kommer till hälso- och sjukvården med en förälder uppkommer frågan vilken skyldighet personalen har att utreda vem som är behörig att företräda barnet och besluta om insatser. Bestämmelserna i 6 kap. 13 § FB skall inte tolkas så att båda föräldrarna skall behöva delta i alla vardagliga avgöranden. Om föräldrarna inte sammanbor måste med nödvändighet den förälder som har barnet hos sig fatta de beslut som rör den dagliga omsorgen. När det gäller åtgärder inom hälso- och sjukvården måste det i många fall anses tillräckligt att samråd sker med den ene vårdnadshavaren. Man får utgå från att den vårdnadshavare som initierar vårdkontakten informerar den andre vårdnadshavaren. Samråd med den andre vårdnadshavaren bör dock ske om det finns någon särskild anledning misstänka att denne inte samtycker till behandlingen eller om det är fråga om åtgärder av ingripande beskaffenhet för barnets framtid. Finns det anledning att misstänka att den andre vårdnadshavaren skulle vara av annan uppfattning torde det därför, åtminstone vid icke akuta åtgärder, åligga hälso- och sjukvårdspersonalen att försöka närmare undersöka om så är fallet genom att exempelvis fråga den närvarande föräldern.

Hälso- och sjukvårdspersonalen vid barnkliniken UMAS får i förevarande ärende anses ha handlat utifrån sina skyldigheter att bereda den enskilde patienten god vård. Man har vidare uppfyllt sin skyldighet att göra anmälan till socialnämnden i enlighet med 71 § andra stycket socialtjänstlagen (l980:620).

Barnets mor uppsökte barnkliniken akut på grund av misstanke om sexuella övergrepp. Mot bakgrund av frågans vikt torde inte ett beslut om undersökning av barnet den 7 juli 2001 kunnat vänta tills den andre vårdnadshavarens inställning inhämtats. Däremot kan viss tveksamhet råda om inte samtycke borde inhämtats från barnets far avseende gynekologundersökningen den 12 juli 200l. Ett problem i detta sammanhang är att det är barnets far som modern misstänker för övergreppen. Detta anges inte direkt av modern men framgår av hennes uppgifter i akutjournalen. Vid oenighet mellan vårdnadshavarna finns ingen möjlighet att ge den ene förälderns uppfattning företräde. Samtidigt är det barnets bästa som självfallet skall iakttas i detta sammanhang.

Den 1 januari 2000 trädde lagen (1999:997) om särskild företrädare för barn i kraft. Syftet med lagen är att stärka möjligheterna att ta till vara barnets rätt om en vårdnadshavare eller någon som vårdnadshavaren står i nära förhållande till misstänks för brott mot barnet. En särskild företrädare skall under vissa förutsättningar förordnas för barnet i dessa fall. En ansökan om förordnande skall göras av åklagaren hos tingsrätten. Domstolen kan förordna interimistiskt utan vårdnadshavarens vetskap om det behövs för att barnets rätt skall kunna tas till vara.

För att en särskild företrädare för barnet skall kunna förordnas fordras att brottet är polisanmält, det räcker inte med en anmälan till socialförvaltningen. Såväl läkaren som socialnämnden, den sistnämnda åtminstone efter att ha fått kunskap om att modern hade kontakt med hälso- och sjukvården, skulle kunnat ha polisanmält brottet. Åklagaren skulle då kunnat ta ställning till om särskild företrädare skulle förordnas och ansöka om detta hos tingsrätten. Efter domstols beslut om förordnande kunde därefter den särskilde företrädaren besluta om en läkarundersökning av barnet är till barnets bästa eller ej i den aktuella situationen.

Detta ärende aktualiserar behovet av information till hälso- och sjukvårdspersonalen om den nya lagstiftningen om särskild företrädare för barn.

Frågan om vilka möjligheter en vårdnadshavare har att vidta åtgärder utan den andre vårdnadshavarens samtycke har aktualiserats alltmer, inte minst från hälso- och sjukvårdens sida. Frågan har, bl.a. av Socialstyrelsen, lyfts till departementsnivå och kommer att behandlas i den av regeringen aviserade översynen av vårdnadslagstiftningen.

Vad gäller socialförvaltningens handlande vill Socialstyrelsen framhålla följande. Det förefaller märkligt att socialförvaltningen först efter att båda undersökningarna hade genomförts, var i kontakt med modern som då förklarade att hon informerat fadern om undersökningarna. Socialstyrelsen anser att socialtjänsten redan vid kunskapen om den första undersökningen borde ha kontaktat föräldrarna, i synnerhet som det pågick en utredning av barnet med stöd av 50 § socialtjänstlagen och med hänsyn till moderns misstanke om att barnet varit utsatt för sexuellt övergrepp.

Till Socialstyrelsens remissvar fanns fogat ett yttrande av ställföreträdande chefsöverläkaren Ingrid Sjöberg, Universitetssjukhuset MAS, Barn- och ungdomscentrum i Malmö. Hon anförde följande.

Yttrandet är grundat på berörd överläkares och sjuksköterskas journalanteckningar och i enlighet med överenskommelse med Socialstyrelsens regionala tillsynsenhet också på muntlig information från berörd överläkare. Var god se bifogade kopior (*här utelämnade, JO:s anm.*).

Som framgår av bifogade kopior av journalhandlingar rör ärendet ett barn som undersöktes 01-07-07 av sekundärjour efter att modern sökt med barnet akut och begärt undersökning på misstanke om sexuellt övergrepp. Båda föräldrar är vårdnadshavare.

Modern hade per telefon före besöket uppmanats att kontakta sociala myndigheter vilket också gjorts.

Undersökningen gav inga tecken på yttre våld men då den inte var fullständig kompletterades den på remiss från sekundärjour med en undersökning i narkos av gynekolog 01-07-12. Undersökningarna gav inga hållpunkter för skada på barnet, vilket meddelades medföljande moder samt per telefon 01-07-07 till sociala jouren av handläggande läkare.

Vid akuta besök är vi skyldiga att på förälders begäran undersöka och ev. behandla ett barn i enlighet med hälso- och sjukvårdslagen 4 §, d v s att om någon behöver omedelbar hälso- och sjukvård skall sjukvården erbjuda sådan vård. Då en förälder söker och båda föräldrar är vårdnadshavare förutsätter vi att den medföljande föräldern i enlighet med sina skyldigheter upplyser den andra föräldern om att undersökning skett och resultat. I ovanstående fall undersöktes barnet akut på begäran av en av vårdnadshavarna som då förutsätts meddela den andra vårdnadshavaren om undersökning och resultat. Skyldigheten, som föreligger enligt socialtjänstlagen 71 §, att genast till socialnämnden anmäla om vi får kännedom om något som kan innebära att socialnämnden behöver ingripa till underårigs skydd, har också fullgjorts.

Jag finner således att vi i det relaterade ärendet handlat i enlighet med våra skyldigheter och att upplysningsskyldighet för orsak och resultat av besöket för den icke medföljande föräldern åligger den förälder som söker med barnet.

Härefter inhämtades från Oxie stadsdelsförvaltning kopior av bl.a. utredning, daterad den 27 juli 2001, enligt 50 § socialtjänstlagen (1980:620), journalanteckningar för tiden mellan den 18 april och den 19 juli 2001 samt rapport, daterad den 7 juli 2001, från socialjouren i Malmö avseende M.

Anders Malm kommenterade remissvaret.

I beslut den 4 april 2003 anförde *JO André* följande.

Rättslig reglering

Socialstyrelsen har i sitt remissvar redovisat här aktuella bestämmelser rörande vårdnadshavares rättigheter och skyldigheter samt hälso- och sjukvårdspersonals ansvar. Jag kan, vad gäller den rättsliga regleringen, hänvisa till den redovisningen.

Även om det inte har direkt betydelse för bedömningen i detta ärende vill jag för egen del endast tillägga följande.

Huvudregeln när det gäller förhållandet mellan en underårig och hans eller hennes vårdnadshavare är enligt 6 kap. 11 § föräldrabalken (FB) 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, som Socialstyrelsen har anfört i sitt yttrande, bestämmelser om att vård och behandling så långt det är möjligt skall utformas och genomföras i samråd med patienten. När det gäller små barn skall ett sådant samråd ske med vårdnadshavaren. När det gäller äldre barn kan det, mot bakgrund av föräldrabalkens bestämmelser, knappast antas att det föreligger en ovillkorlig skyldighet för hälso- och sjukvårdspersonalen att informera vårdnadshavaren i allt som rör den underårige patienten. Detta beror på vad frågan gäller och barnets mognadsgrad.

Bedömning

Kontakt med vårdnadshavare inför läkarundersökning

I förevarande fall har de aktuella undersökningarna av M. skett på begäran av M:s mor. Det frågan gäller är om M.A:s inställning till undersökningarna av M. skulle ha inhämtats. Av 6 kap. 13 § FB framgår att om barnet har två vårdnadshavare skall de tillsammans utöva bestämmanderätten. Det krävs alltså normalt gemensamma beslut i frågor som rör vårdnaden. Bestämmanderätten utövas dock av den ene vårdnadshavaren ensam när den andre till följd av frånvaro, sjukdom eller annan orsak är förhindrad att ta del i beslut rörande vårdnaden som inte utan olägenhet kan uppskjutas. Beslut av ingripande betydelse för barnets framtid får dock inte fattas av den ene vårdnadshavaren ensam, om inte barnets bästa uppenbarligen kräver det.

När det gäller åtgärder inom hälso- och sjukvården måste det i många fall anses tillräckligt att samråd sker med den ene vårdnadshavaren. Man får utgå från att den vårdnadshavare som initierar vårdkontakten informerar den andre vårdnadshavaren. Samråd med den andre vårdnadshavaren skall dock som regel ske om det finns någon särskild anledning att misstänka att denne inte samtycker till behandlingen eller om det är fråga om mera ingripande åtgärder.

Undersökningen den 7 juli 2001

Av utredningen framgår att undersökningen av M. den 7 juli 2001 genomfördes i anledning av att T.A., på grund av att hon misstänkte att M. varit utsatt för sexuella övergrepp, besökte sjukhuset akut samma dag. Av utredningen framgår vidare att det var barnets fader som T.A. riktade sina misstankar mot.

Undersökningen kan enligt min mening, med hänsyn till vad som i ärendet framkommit om den, inte anses ha varit av så ingripande betydelse för barnets framtid att det av det skälet var nödvändigt att inhämta faderns samtycke. Fråga uppkommer emellertid om hälso- och sjukvårdspersonalen ändå borde ha inhämtat hans inställning till undersökningen innan den ägde rum. Som framgått tidigare är huvudregeln att den ene vårdnadshavaren ensam kan utöva bestämmanderätten endast när den andre är förhindrad att ta del i beslut rörande vårdnaden som inte utan olägenhet kan uppskjutas. Vidare fanns anledning för hälso- och sjukvårdspersonalen att misstänka dels att det förelåg en intressekonflikt mellan föräldrarna, dels att barnets far kunde ha synpunkter på behovet av en undersökning av aktuellt slag.

Huruvida det var möjligt att i detta fall senarelägga undersökningen är en bedömningsfråga som personalen hade att ta ställning till utifrån de faktiska omständigheter som förelåg. Ingrid Sjöbergs yttrande ger uttryck för att sjukhuspersonalen ansåg att det var fråga om en undersökning av akut karaktär. Socialstyrelsen har beträffande den frågan anfört att ”mot bakgrund av frågans vikt torde inte ett beslut om undersökning av barnet den 7 juli 2001 kunnat vänta tills den andre vårdnadshavarens inställning inhämtats”. Det som kommit fram i ärendet ger mig, även om det i efterhand kan ifrågasättas hur brådskande undersökningen egentligen var, inte underlag för att i denna

fråga göra någon annan bedömning än den Socialstyrelsen har givit uttryck för. Jag finner således, även om det fanns anledning för hälso- och sjukvårdspersonalen att misstänka att fadern kunde ha synpunkter på att undersökningen genomfördes, inte skäl att rikta någon kritik mot personalen för att den inte efterhörde hans inställning.

Undersökningen den 12 juli 2001

Av sjukhusets journalanteckningar över undersökningen den 7 juli 2001 och vad Ingrid Sjöberg anfört i sitt yttrande till Socialstyrelsen framgår att undersökningen inte visade några tecken på yttre våld. Vidare framgår det att ytterligare en undersökning behövde göras. Den undersökningen gjordes under narkos av gynekolog den 12 juli 2001, dvs. fem dagar efter den första undersökningen. Detta talar för att den inte var av akut karaktär. Det fanns därför enligt min mening inte skäl att på den grunden underlåta att inhämta M.A:s inställning. Denna senare undersökning måste också anses ha varit av mera ingripande karaktär. Vidare fanns det som jag anfört ovan anledning för hälso- och sjukvårdspersonalen att misstänka att det förelåg en intressekonflikt mellan föräldrarna och att M.A., särskilt mot bakgrund av att undersökningen den 7 juli 2001 inte hade visat något anmärkningsvärt, kunde ha synpunkter på behovet av ytterligare undersökning. Enligt min mening var det en sådan situation där personalen borde ha kontaktat fadern för att efterhöra hans inställning till undersökningen.

I detta sammanhang noterar jag att i betänkandet av Kommittén mot barnmisshandel (SOU 2001:72) föreslogs att frågan om vårdnadshavares möjlighet att ensam besluta om vård och behandling av barnet när barnets föräldrar gemensamt har vårdnaden skulle behandlas i översynen av 1998 års vårdnadsreform. Regeringen beslutade i juni 2002 att tillsätta en parlamentarisk kommitté med uppdrag att utvärdera 1998 års reform om vårdnad, boende och umgänge (dir. 2002:89).

Övrigt

När det gäller Oxie stadsdelsförvaltnings och socialjourens i Malmö kommun agerande föreligger, med hänsyn till vad som framgår av de handlingar som har inhämtats från stadsdelsförvaltningen och vad Stefan Andersson har uppgett, inte skäl till någon kritik från min sida. Jag har vid den bedömningen bl.a. beaktat att läkarundersökningarna inte har initierats av socialtjänsten utan att initiativet till undersökningarna kom från T.A. själv.

Vad Anders Malm i övrigt har anfört föranleder inte något uttalande eller någon annan åtgärd från min sida.

Ärendet avslutas med den kritik som ligger i det ovan anförda.

Fråga bl.a. om skyldighet att inhämta vårdnadshavares samtycke innan psykiatrisk behandling av ett minderårigt barn inleds, särskilt mot bakgrund av att vårdnadshavaren var misstänkt för misshandel av barnet

(Dnr 3743-2001)

Anmälan

I en anmälan till JO framförde F.G. klagomål mot Socialnämnden i Karlstads kommun samt Barn- och ungdomspsykiatriska länsverksamheten (BUP) vid Centrallasarettet i Karlstad för deras handläggning av ärenden angående dottern T.G. född 1997. Klagomålen mot socialnämnden avsåg dels att han, trots att han var vårdnadshavare, inte hade underrättades om att en s.k. barnavårdsutredning enligt dåvarande 50 § socialtjänstlagen (1980:620)[1] hade inletts den 2 februari 2001, dels att utredningen inte hade handlagts objektivt och opartiskt. Klagomålen mot BUP avsåg att T.G. hade behandlats där utan att han tillfrågats eller ens underrättats om detta.

Utredning

Inledningsvis inhämtades kopior av journalanteckningar från socialförvaltningen i Karlstads kommun för tiden från det att en anmälan enligt dåvarande 71 § socialtjänstlagen[2] kom in till förvaltningen i januari 2001 till dess att F.G. informerades om att en utredning påbörjats.

Därefter anmodades Socialnämnden i Karlstad att inkomma med utredning och yttrande över det som F.G. anfört om att han inte hade underrättats om att en utredning enligt 50 § socialtjänstlagen angående T.G:s förhållanden inleddes den 2 februari 2001. Remissvaret skulle även innehålla en redogörelse för de överväganden som gjorts i frågan. Socialnämnden överlämnade som remissvar en skrivelse som hade undertecknats av verksamhetsledaren Anita Danielsson och socialsekreteraren Ingvar Eriksson. I skrivelsen anfördes bl.a. följande.

2001-01-22 inkom anmälan från familjerådgivare Birgitta Nordström om att det kunde misstänkas att T.G. blivit misshandlad av pappan F.G. Polisanmälan gjordes 2001-01-29 av socialförvaltningen om misstänkt misshandel av T.G. utifrån de uppgifter som kommit in. 2001-02-02 beslutades om att utredning enligt socialtjänstlagen § 50 öppnades.

Eftersom utredningen var orsakad av det som föranledde polisanmälan, gjordes bedömningen att F.G. av utredningsskäl inte kunde underrättas om § 50-utredningen och anmälan innan polisen hört barnet. När barnet blev hört 2001-03-19 fick F.G. information om utredningen och polisanmälan samma dag. I journalanteckningarna från 2001-03-19 finns antecknat samtalet med F.G. Dessutom skickades 2001-03-23, på hans begäran, utdrag från journalanteckningen på vad som skrivits vid samtalet med honom, för godkännande av honom.

[1] Numera 11 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453)

[2] Numera 14 kap. 1 § socialtjänstlagen

Även Hälso- och sjukvårdsnämnden i Värmlands läns landsting anmodades att inkomma med utredning och yttrande över det som F.G. hade anfört om underlåtenhet att samråda med honom angående T.G:s behandling vid BUP. Nämnden lämnade som remissvar en skrivelse som hade undertecknats av kuratorn Sylvia Hermansson och psykologen Eva Oscarsson. I skrivelsen anfördes bl.a. följande.

T.G. aktualiserades på BUP 01-03-08 via remiss från psykoterapeut Gull-Britt Rahm, Alla Kvinnors Hus, Karlstad. I remissen framkommer kvinnomisshandel, barnmisshandel och misstankar om att T.G. har varit utsatt för sexuella övergrepp. Modern hade vid denna tidpunkt skyddad adress, skyddad telefon och besöksförbud. Barnen hade umgänge med fadern tillsammans med tredje man närvarande.

Vi inleder vår kontakt 01-05-10 med modern och T.G. Psykolog träffade T.G. vid fyra tillfällen för krisbehandling. Parallellt träffade kurator modern för krissamtal.

01-07-31 gör vi anmälan till socialförvaltningen enligt § 71 utifrån T.G:s berättelse på BUP att hon blivit slagen av fadern.

01-08-17 beslutade vi att kalla fadern till BUP-samtal. Fadern erbjöds tider 01-09-18 samt 01-10-01. Fadern tackade nej till dessa erbjudanden.

Då problematiken gällde kvinnomisshandel och att modern flyttat till skyddat boende och hade besöksförbud, informerade vi inte inledningsvis fadern om vår kontakt. Då T.G. under behandlingens gång berättade om att fadern slagit henne gjorde vi anmälan till socialförvaltningen i Karlstad om detta. Därefter kontaktade vi fadern angående vad som framkommit under krisbehandlingen.

Vår bedömning är att T.G. och modern är i behov av fortsatt behandlingskontakt på BUP. Modern önskar fortsatt behandling för egen del och för T.G. Landstingsjurist Sören Jansson meddelar att vid gemensam vårdnad gäller att en förälder kan begära behandling vid BUP om barnet uppvisar barnpsykiatriska symtom. Fadern förbjuder dock fortsatt behandling för T.G. i brev 01-10-12. I detta läge bedömer vi att påfrestningarna för T.G. förvärras, och vi avbryter därför behandlingen för T.G. Fadern meddelas detta per brev 01-10-18.

F.G. yttrade sig över remissvaren och ifrågasatte därvid bl.a. om socialnämnden över huvud taget borde ha öppnat en barnavårdsutredning.

I beslut den 6 mars 2003 anförde *JO André* följande.

Bedömning

Den 1 januari 2002 trädde en ny socialtjänstlag (2001:453) i kraft. I förevarande ärende behandlas händelser och omständigheter som ägde rum under den tid socialtjänstlagen (1980:620) var gällande. Jag har emellertid valt att här hänvisa till den nya författningen som, i aktuella delar, inte har inneburit några sakliga ändringar i förhållande till vad som gällde tidigare.

Socialnämndens utredningsskyldighet

Socialnämndens utredningsskyldighet regleras i 11 kap. 1 § socialtjänstlagen. Av denna bestämmelse följer att socialnämnden utan dröjsmål skall inleda utredning av vad som genom ansökan eller på annat sätt har kommit till nämndens kännedom och som kan föranleda någon åtgärd av nämnden. Enligt

11 kap. 2 § samma lag får socialnämnden, när det gäller en utredning av om socialnämnden behöver ingripa till ett barns skydd, för bedömningen av behovet av insatser, konsultera sakkunniga samt i övrigt ta de kontakter som behövs.

Bestämmelserna om socialnämndens skyldighet att inleda en s.k. barnavårdsutredning har tillkommit för att tillförsäkra barn erforderligt skydd. Det kan inte undvikas att det ibland förekommer anmälningar till en socialförvaltning som för berörda personer framstår som opåkallade. Med hänsyn till bestämmelsernas syfte att skydda barn måste det dock i viss utsträckning accepteras att det kan uppkomma olägenheter på grund av en anmälan eller en utredning.

Det som har framkommit i förevarande fall föranleder inte någon kritik mot socialnämnden för att den inlett en utredning.

Underrättelse om att en barnavårdsutredning påbörjats

När en utredning om huruvida socialnämnden behöver ingripa till ett barns skydd eller stöd inleds skall, enligt 11 kap. 2 § tredje stycket socialtjänstlagen, den som berörs av utredningen underrättas om detta. Det anges inte närmare med vilken skyndsamhet en underrättelse till berörda skall ske. Några vägledande uttalanden i lagens förarbeten finns inte heller. Det får emellertid anses ligga i sakens natur att en underrättelse till barnets vårdnadshavare om en påbörjad barnavårdsutredning i normalfallet skall ske utan onödigt dröjsmål. Jag har i ett tidigare ärende (se JO:s ämbetsberättelse 1999/2000 s. 245) uttalat att det i vissa speciella fall kan finnas situationer då nämnden kan avvakta något med att informera en vårdnadshavare om att en utredning har påbörjats. Det får emellertid aldrig bli fråga om någon längre tid som vårdnadshavaren hålls ovetande om en pågående utredning, och det måste finnas goda skäl till varför så sker. Ett sådant skäl kan t.ex. vara att en vårdnadshavare är svårt sjuk och inte bör oroas.

När socialnämnden handlägger ett ärende som har samband med en pågående polisutredning kan det i och för sig finnas situationer när nämnden bör avvakta något med att ta kontakt med vårdnadshavare. Jag vill dock framhålla att en nämnd givetvis inte, på den grunden att en polisutredning drar ut på tiden, kan underlåta att fullgöra sin underrättelseskyldighet enligt 11 kap. 2 § socialtjänstlagen.

Det kan i sammanhanget erinras om att frågan om att underrätta vårdnadshavaren om att en utredning inletts måste skiljas från frågan vilken information om själva utredningen som kan lämnas ut till vårdnadshavaren. Skyldigheten i socialtjänstlagen gäller enbart information om att en utredning har inletts. Uppgifter som gäller utredningen som sådan kan däremot under vissa förhållanden beläggas med sekretess även mot en vårdnadshavare med tillämpning av bestämmelserna i sekretesslagen (1980:100), se 14 kap. 4 § andra stycket jämfört med 14 kap. 5 §.

I förevarande fall har socialnämnden inlett en barnavårdsutredning den 2 februari 2001. Den 19 mars 2001 underrättades fadern om att en utredning pågick.

Enligt remissvaret har socialnämnden gjort den bedömningen att F.G. av utredningsskäl inte, innan barnet hade hörts av polis, borde underrättas om den inledda utredningen eftersom den var orsakad av det som även hade föranlett polisanmälan.

Jag har viss förståelse för att socialnämnden inte omedelbart underrättade F.G. om att en utredning hade inletts. När utredningen inleddes den 2 februari 2001 var det fortfarande oklart om flickan, med hänsyn till den låga åldern, över huvud taget skulle höras av polisen och när det i så fall skulle komma att ske. Med hänvisning till vad som angetts ovan om socialnämndens skyldighet att underrätta vårdnadshavare anser jag emellertid att nämnden, under alla förhållanden, inte längre kunde underlåta att underrätta fadern när det visade sig att något förhör med flickan inte kunde komma till stånd i nära anslutning till att utredningen öppnades. Nämndens handlande i denna del måste starkt ifrågasättas.

Kontakt med vårdnadshavare i samband med psykiatrisk behandling

Huvudregeln när det gäller förhållandet mellan en underårig och hans eller hennes vårdnadshavare är enligt 6 kap. 11 § föräldrabalken att vårdnadshavaren har rätt och skyldighet att bestämma i frågor som rör barnets personliga angelägenheter. Vårdnadshavaren skall dock enligt stadgandet i takt med barnets stigande ålder och utveckling ta allt större hänsyn till barnets synpunkter och önskemål. När det gäller vård och behandling finns i hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) bestämmelser om att vård och behandling så långt det är möjligt skall utformas och genomföras i samråd med patienten. När det gäller små barn skall ett sådant samråd ske med vårdnadshavaren. När det gäller äldre barn kan det mot bakgrund av föräldrabalkens bestämmelser knappast antas att det föreligger en ovillkorlig skyldighet för hälso- och sjukvårdspersonalen att informera vårdnadshavaren i allt som rör den underårige patienten. Detta beror på vad frågan gäller och barnets mognadsgrad.

I aktuellt fall var patienten tre år när kontakten med barn- och ungdomspsykiatriska kliniken inleddes. Givetvis förelåg det skyldighet att samråda med vårdnadshavaren angående vården och behandlingen.

Den fråga som sedan uppkommer är om det var tillräckligt att informera endast den ene vårdnadshavaren. Av 6 kap. 13 § föräldrabalken framgår att om barnet har två vårdnadshavare skall de tillsammans utöva bestämmanderätten. Det krävs alltså normalt gemensamma beslut i frågor som rör vårdnaden. Bestämmanderätten utövas dock av den ene vårdnadshavaren ensam när den andre till följd av frånvaro, sjukdom eller annan orsak är förhindrad att ta del i beslut rörande vårdnaden som inte utan olägenhet kan uppskjutas. Beslut som är av ingripande betydelse för barnets framtid får dock inte fattas av den ene vårdnadshavaren ensam, om inte barnets bästa uppenbarligen kräver det.

Bestämmelsen i 6 kap. 13 § föräldrabalken skall inte tolkas så att båda föräldrarna, även om ingen direkt är förhindrad, skall behöva delta i alla vardagliga avgöranden. Om föräldrarna inte sammanbor måste med nödvändighet den förälder som har barnet hos sig fatta de flesta beslut som rör den dagliga omsorgen. I förarbetena till den nu gällande lagstiftningen om vårdnad uttalades

att till den dagliga omsorgen hör frågor om bl.a. barnets mat, kläder, sovtider och hur barnet skall tillbringa sin fritid. Däremot undantogs beslut av mer ingripande betydelse för barnets framtid (prop. 1975/76:170 s. 178).

När det gäller åtgärder inom hälso- och sjukvården måste det i många fall anses tillräckligt att samråd sker med den ene vårdnadshavaren. Man får utgå från att den vårdnadshavare som initierar vårdkontakten informerar den andre vårdnadshavaren. Samråd med den andre vårdnadshavaren skall dock som regel ske om det finns någon särskild anledning att misstänka att denne inte samtycker till behandlingen eller om det är fråga om åtgärder av ingripande beskaffenhet för barnets framtid. Några närmare riktlinjer kan inte lämnas, utan frågan om båda vårdnadshavarnas samtycke behövs eller inte måste avgöras i varje enskilt fall.

I remissen till BUP hade angetts att misstanke förelåg om kvinnomisshandel, barnmisshandel och sexuella övergrepp. Frågan om psykiatrisk behandling torde i ett sådant fall få anses vara av ingripande betydelse för barnets framtid. Det är naturligtvis en viktig fråga för vårdnadshavarna att ta ställning till om planerade vård- och behandlingsinsatser är lämpliga eller inte. Endast om barnets bästa uppenbarligen kräver det, t.ex. på grund av att situationen är akut, kan hälso- och sjukvårdspersonalen underlåta att inhämta samtycke från den andra vårdnadshavaren. Information om en vidtagen åtgärd får då i stället lämnas så snart som möjligt i efterhand.

Av utredningen i förevarande fall framgår att remissen kom in till BUP den 8 mars 2001, men först den 10 maj 2001 inleddes kontakten med modern och T.G. Detta talar för att situationen inte var akut. Enligt min mening fanns det inte skäl att på den grunden underlåta att inhämta den andre vårdnadshavarens inställning.

En särskild omständighet i detta fall var att det var barnets far som enligt remissen misstänktes för misshandeln. Oavsett om det fanns grund för dessa misstankar eller ej kan man med fog ifrågasätta om hälso- och sjukvårdspersonalen av det skälet kunnat underlåta att efterhöra hans inställning. Det fanns sålunda anledning för personalen att misstänka dels att det förelåg en intressekonflikt mellan barnets mor och barnets far, dels att barnets far kunde ha synpunkter på vilka insatser som skulle vidtas inom hälso- och sjukvården. Enligt min mening var det en sådan situation där personalen borde ha kontaktat fadern för att efterhöra hans inställning till planerade insatser.

I detta sammanhang noterar jag att i betänkandet av Kommittén mot barnmisshandel (SOU 2001:72) föreslogs att frågan om vårdnadshavares möjlighet att ensam besluta om vård och behandling av barn när barnets föräldrar gemensamt har vårdnaden skulle behandlas i översynen av 1998 års vårdnadsreform. Regeringen beslutade i juni 2002 att tillsätta en parlamentarisk kommitté med uppdrag att utvärdera 1998 års reform om vårdnad, boende och umgänge. I direktiven (dir. 2002:89) angavs angående beslutanderätten inom ramen för gemensam vårdnad följande.

Kommittén skall överväga om de regler om beslutsfattande som i dag gäller vid gemensam vårdnad är lämpligt utformade mot bakgrund av förutsättningarna att besluta om gemensam vårdnad mot en förälders vilja. Kommittén skall uppmärksamma de problem som Kommittén mot barnmisshandel har pekat på när det gäller att tillförsäkra barn psykiatrisk vård och behandling.

Övrigt

Vad F.G. har anfört i övrigt ger inte anledning till något uttalande eller någon åtgärd från min sida.

Ärendet avslutas med den kritik som ligger i det ovan anförda.

Stöd och service till vissa funktionshindrade

Fråga om en kommun under åberopande av arbetsmiljöskäl kunnat vägra att tillhandahålla personlig assistans enligt LSS m.m.

(Dnr 4467-2000)

H.F. framförde i en anmälan till JO klagomål mot Nacka kommun angående hur kommunen handlagt ett ärende rörande tillhandahållande av personlig assistans för A.M. Han anförde att kommunen nekat A.M. personlig assistans trots att hon beviljats assistansersättning av försäkringskassan.

Under ärendets handläggning hos JO kom A.M. till JO in med en skrivelse rubricerad ”tilläggsanmälan” i vilken hon anförde att kommunen inte uppfyllt den serviceskyldighet som myndigheter ålagts gentemot enskilda. Hon gjorde gällande bl.a. att hon inte hade fått svar på olika skrivelser, att tjänstemän var svåra att nå per telefon samt att hon inte hade givits någon information rörande hur kommunen tänkt att ordna utförandet av den personliga assistansen.

Inledningsvis inhämtades Länsstyrelsens i Stockholms län beslut den 20 december 2000 (länsstyrelsens beteckning 2123-99-59118), vilket främst behandlade A.M:s klagomål mot Nacka kommun avseende den tid då hon själv var arbetsgivare för sina personliga assistenter, dvs. till och med den 31 oktober 2000.

Föredraganden inhämtade vissa upplysningar per telefon från Anja Wadeskog, samordnare på enheten för äldre/omsorgerna/boendestöd. Av upplysningarna framgick bl.a. att kommunens tillhandahållande av personliga assistenter för A.M. upphört på grund av arbetsmiljöskäl.

Den 25 januari 2001 anmodades Socialnämnden i Nacka kommun att med anledning av H.F:s anmälan inkomma med upplysningar och yttrande angående dels vilka förutsättningar som förelåg för att avbryta insatserna, dels vilka åtgärder som kunde anses erforderliga för att uppfylla försäkringskassans beslut. Socialnämnden inkom med ett remissvar undertecknat av socialnämndens ordförande Eva Öhbom Ekdahl och socialchefen Anders Fredriksson.

H.F. kommenterade remissvaret.

Efter det att nämndens yttrande kommit in till JO framförde A.M. i sin ”tilläggsanmälan” egna klagomål mot socialnämnden. Med anledning av vad hon anförde bl.a. i den skrivelsen anmodades socialnämnden den 7 december 2001 att inkomma med utredning och yttrande. I remissen angavs att det av yttrandet skulle framgå vilka åtgärder som vidtagits från nämndens sida efter nämndens tidigare remissvar till JO.

Socialnämnden inkom med ett yttrande upprättat av samma personer som undertecknat det föregående remissvaret.

A.M. kommenterade remissvaret.

Under ärendets handläggning hos JO inkom A.M. med egna skrivelser och andra handlingar rörande kommunens agerande och sin livssituation.

I ett beslut den 7 november 2002 anförde *JO André* följande.

Rättslig reglering

Lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) innehåller bestämmelser om insatser för särskilt stöd och särskild service åt personer inom vissa i lagen angivna personkretsar. Personer med varaktiga fysiska eller psykiska funktionshinder, som uppenbart inte beror på normalt åldrande, har således rätt till insatser i form av sådant särskilt stöd och särskild service som närmare anges i lagen (9 § LSS) under förutsättning *att* funktionshindren är stora och förorsakar betydande svårigheter i den dagliga livsföringen och därmed ett omfattande behov av stöd eller service, *att* hjälpen behövs för personernas livsföring *och att* behovet inte kan tillgodoses på annat sätt (1 och 7 §§ LSS).

En av insatserna enligt lagen är biträde av personlig assistent eller ekonomiskt stöd till skäliga kostnader för sådan assistans, till den del behovet av stöd inte täcks av beviljade assistanstimmar enligt lagen (1993:389) om assistansersättning, LASS (9 § andra punkten LSS). Med personlig assistans avses personligt utformat stöd som ges av ett begränsat antal personer åt den som på grund av stora och varaktiga funktionshinder behöver hjälp med sin personliga hygien, måltider, att klä av och på sig, att kommunicera med andra eller annan hjälp som förutsätter ingående kunskaper om den funktionshindrade (grundläggande behov). Den som har behov av personlig assistans för sina grundläggande behov har även rätt till insats enligt 9 § 2 för andra personliga behov om behoven inte tillgodoses på annat sätt (9 a § LSS).

Enligt LASS har den som omfattas av 1 § LSS rätt att under angivna förutsättningar erhålla assistansersättning om han eller hon har behov av personlig assistans för sina grundläggande behov under i genomsnitt mer än 20 timmar i veckan (3 § LASS). Ansökan om assistansersättning görs hos allmän försäkringskassa (5 § LASS). Assistansersättning skall beviljas för ett visst antal timmar per vecka, månad eller längre tid, dock längst sex månader, då den enskilde har behov av personlig assistans för sin dagliga livsföring (6 § LASS). Ersättningen utbetalas månadsvis med ett belopp som motsvarar kostnaden för assistansen under det antal beviljade assistanstimmar som assistans lämnats (10 § LASS). Om den ersättningsberättigade genom kommunen fått biträde av personlig assistent får försäkringskassan besluta att assistansersättningen skall betalas ut till kommunen i den utsträckning den motsvarar kommunens avgift för assistansen (11 § LASS).

Enligt 4 § förvaltningslagen (1986:223), FL, skall varje myndighet 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. I 5 § FL anges bl.a. att myndigheterna skall ta emot besök och telefonsamtal från enskilda.

Bedömning

Anmälarna i detta ärende har i ett flertal olika avseenden kritiserat det sätt på vilket Nacka kommun handlagt frågan om personlig assistans för A.M. Kommunen har på flera punkter tillbakavisat anmälarnas påståenden om allvarliga fel och brister i handläggningen. Jag bedömer det inte som sannolikt att jag skall kunna bringa någon klarhet i vad som i varje del förevarit. Jag har därför begränsat min granskning till vad som får betraktas som huvudfrågorna i ärendet. Hit hör frågan om socialnämnden under åberopande av arbetsmiljöskäl kunnat vägra att tillhandahålla personlig assistans. Jag tar därefter upp frågan om kommunen kan anses ha uppfyllt dels sitt ansvar enligt LSS/LASS, dels sitt yttersta ansvar enligt socialtjänstlagen (2001:453), SoL, för att A.M. skulle få det stöd och den hjälp som hon behövde. Slutligen avser jag att något behandla frågan om myndigheternas serviceskyldighet enligt bestämmelserna i förvaltningslagen.

Arbetsmiljölagen och LSS/LASS

A.M. begärde i ett brev daterat den 26 oktober 2000 att Nacka kommun skulle utföra 10 av de 84 assistanstimmar som försäkringskassan beviljat henne.

Sedan viss skriftväxling förekommit meddelade socialchefen Anders Fredriksson den 21 december 2000 i ett brev till A.M. följande.

Vad gäller Ditt behov av praktisk hjälp i hemmet har kommunen erbjudit olika lösningar. Detta har skett inom ramen för den av försäkringskassan beviljade personliga assistansen (LASS).

Av bl.a. brevet från Marie Kronsjö framgår att ingen personal från den kommunala organisationen står ut med den arbetsmiljö som Du kan erbjuda. Kommunen anser sig, som redan Marie Kronsjö informerat Dig om, uttömt alla möjligheter att erbjuda Dig någonting annat än som redan prövats. Jag anser att Du därmed avböjt kommunens erbjudanden. Kommunens erbjudanden står fortfarande kvar under förutsättning Du visar att ändrade förhållanden i framtiden kommer att råda i ditt hem kan Du kontakta enhetschef Marie Kronsjö för eventuella nya behov att bistå Dig med praktisk hjälp i hemmet.

Som Du förmodligen redan vet kan Du vända Dig till andra utförare av personlig assistans för att efterhöra om de kan erbjuda Dig det uppenbarligen inte kommunen kan. Om Du så önskar kan vi förmedla kontakter med dessa företag.

Kommunen nekade således A.M. personlig assistans under åberopande av arbetsmiljöskäl. Fråga är då om arbetsmiljölagen (1977:1160) kan ges företräde framför bestämmelserna i LSS/LASS som innebär att kommunen på A.M:s begäran varit skyldig att tillhandahålla henne den personliga assistansen.

Arbetsmiljölagen vilar på tanken att arbetsgivare och arbetstagare skall samverka för att åstadkomma en god arbetsmiljö. Lagen ålägger dock arbetsgivaren en skyldighet att vidta alla åtgärder som behövs för att förebygga att anställda utsätts för ohälsa eller olycksfall (3 kap. 1 a och 2 §§). I lagen anges de krav som kan ställas på arbetsmiljön. I 2 kap. 1 § sägs bl.a. att arbetstagaren skall ges möjlighet att medverka i utformningen av sin egen arbetssituation. Av 2 § i samma kapitel framgår att arbetet skall planläggas och anordnas så att det kan utföras i en sund och säker miljö.

Att arbetsmiljön är en betydelsefull del av den totala assistanssituationen har uppmärksammats av en av regeringen tillsatt arbetsgrupp inom Regeringskansliet med uppgift att analysera förutsättningarna för att underlätta rekryteringen av personliga assistenter enligt LSS (Ds 2001:72 Rekrytering av personliga assistenter). I departementspromemorian uttalades bl.a. att en god arbetsmiljö är viktig för att assistenterna skall kunna känna sig trygga och säkra i sitt arbete, samtidigt som den också är viktig för brukaren i den meningen att en god arbetsmiljö bidrar till att denne får tillgång till en bra och säker assistans (s. 47).

Frågan om i vilken utsträckning arbetsmiljölagens bestämmelser kan påverka en myndighets skyldigheter när det gäller att tillgodose en enskilds behov har tidigare varit föremål för ställningstagande av JO. Motstående lagar var i de fallen socialtjänstlagen i dess tidigare lydelse (1980:620) och lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, LVM, (JO:s ämbetsberättelse 1989/90 s. 213 och 253).

I det sistnämnda beslutet angående LVM behandlades problemställningen huruvida det var möjligt att skriva ut en klient som vårdades i ett LVM-hem på grund av arbetsmiljöskäl. I beslutet konstaterade JO Gunnel Norell Söderblom att arbetsmiljölagen reglerar förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare under det att LVM reglerar samhällets ansvar för att den som bereds vård med stöd av LVM också får den vård som han behöver. Hon fann att det redan av lagarnas konstruktion följer att arbetsmiljöskäl inte kan påverka det behandlingsansvar för den som har tagits in på ett LVM-hem som följer av vårdlagen.

I det förstnämnda beslutet angående socialtjänstlagen behandlades konflikten mellan å ena sidan arbetsmiljölagens krav på en tillfredsställande arbetsmiljö och å andra sidan socialtjänstens skyldigheter att tillgodose olika vårdbehov. JO Gunnel Norell Söderblom hänvisade till de bedömningar som hon gjort i LVM-ärendet och anförde därefter följande (s. 215).

> Jag anser att samma principiella utgångspunkt skall gälla i fråga om förhållandet mellan arbetsmiljölagen och socialtjänstlagen. En viktig skillnad är emellertid att socialtjänstlagen inte preciserar vilka åtgärder som skall vidtas i ett visst fall. Detta innebär att om arbetsmiljöskäl hindrar en viss insats kan socialnämnden välja en insats i annan form som tillgodoser den enskildes behov och ändå uppfylla sitt yttersta ansvar för den enskilde. Enligt min mening får dock arbetsmiljöskäl inte föranleda att den enskilde ställs helt utan det bistånd han behöver.
>
> /.../
>
> Under de rådande förhållandena har socialnämnden strävat att åstadkomma en annan lösning, som kunde tillgodose behovet. Att den erbjudna lösningen, vård på institution, inte accepterats av den enskilde innebar att nämndens möjligheter ytterligare begränsades. Socialtjänsten bygger ju på frivillighet.
>
> Mot denna bakgrund finner jag inte att socialnämnden har begått något formellt fel i den hittills diskuterade frågan.

LSS ger de personer som ingår i lagens personkrets rätt till särskilda insatser som betingas av deras speciella behov utan att inskränka de rättigheter som kan gälla enligt mer generellt verkande lagar, framför allt SoL. Motsvarigheter till vissa insatser för särskilt stöd och särskild service enligt LSS kan också

ges som bistånd med stöd av SoL, t.ex. hjälp i hemmet (4 kap. 1 § SoL). I 5 kap. 7 § SoL finns vidare bestämmelser som särskilt avser människor med funktionshinder. SoL ger emellertid inte den enskilde en absolut rätt till en viss bestämd biståndsinsats. Verksamhet enligt såväl SoL som LSS bygger på principen om den enskildes självbestämmanderätt och integritet.

Arbetsmiljöverket har i en rapport benämnd ”Personliga assistenters arbetsmiljö” (Rapport 2002:5) uttryckt uppfattningen att arbetsmiljölagen och LSS är jämbördiga och att en arbetsgivare måste söka lösningar som inte strider mot någon av lagarna (s. 17).

I de ovan redovisade JO-besluten har slagits fast att arbetsmiljöskäl inte kan påverka det behandlingsansvar som följer av LVM och att samma principiella utgångspunkt gäller i förhållandet mellan arbetsmiljölagen och SoL. Vad gäller den senare lagen ansågs dock socialnämnden på grund av arbetsmiljöskäl kunna ersätta ett beslut om bistånd i form av hemtjänst med ett beslut om bistånd i form av servicehus. Eftersom en avgörande skillnad mellan LSS och SoL är att LSS, som är en s.k. rättighetslag, anger preciserade insatser som kommunerna är skyldiga att tillhandahålla, kan JO:s bedömning i det beslutet inte med automatik överföras på en situation där en person har beviljats en viss insats med stöd av LSS.

I ifrågavarande fall har det visserligen inte varit fråga om ett av kommunen meddelat beslut om insats enligt LSS utan det är försäkringskassan som har fattat ett beslut enligt LASS som innebar att A.M. var berättigad till assistansersättning. Det står den enskilde fritt att själv fungera som assistanssamordnare. Om den enskilde begär hjälp av kommunen i detta hänseende är dock kommunen skyldig att rent faktiskt tillhandahålla biträde av personlig assistent (se prop. 1992/93:159 s. 177). I praktiken synes den enskilde därmed få samma rätt till insats enligt LSS som om kommunen själv beviljat insatsen. Detta torde innebära att det knappast finns något utrymme för kommunen att under åberopande av arbetsmiljöskäl vägra att tillhandahålla insatsen.

I sådana situationer ställs det i stället mycket stora krav på kommunerna att, inte minst genom god arbetsledning, verka för att assistenterna ändå kan erbjudas en rimlig arbetmiljö så att både LSS och arbetsmiljölagen kan tillämpas på ett korrekt sätt. Jag vill dock inte utesluta att det ibland, trots betydande ansträngningar från kommunens sida, kan uppstå en sådan situation där alla möjligheter att åstadkomma en godtagbar arbetsmiljö för assistenterna har uttömts. I sådant fall måste det enligt min mening rimligen finnas en möjlighet för kommunen att, på samma sätt som gäller vid tillämpningen av SoL, erbjuda den enskilde en insats i annan form. Eftersom rättsläget i detta hänseende framstår som oklart anser jag det befogat att översända en kopia av detta beslut till Socialdepartementet för kännedom.

Kommunen har i förevarande fall uppenbarligen ansett att det förelåg hinder enligt arbetsmiljölagen för att tillhandahålla personlig assistans åt A.M. Kommunen har i sitt första remissvar redogjort något för de omständigheter som låg till grund för den bedömningen. Huruvida förhållandena i A.M:s hem rent faktiskt var sådana att kommunen skulle ha brutit mot arbetsmiljölagen om assistansen tillhandahållits kan självfallet diskuteras. Det kan också disku-

teras om kommunen genom tillräckligt kraftfull arbetsledning har prövat alla möjligheter att finna en lösning på problemet.

Jag anser mig emellertid inte ha underlag för att rikta någon kritik mot kommunen för att den under en period inte tillhandahöll personlig assistans åt A.M.

Kommunens yttersta ansvar för den enskilde innebär – som också påpekades i JO Gunnel Norell Söderbloms beslut – att den enskilde inte får ställas helt utan det bistånd vederbörande behöver. Jag återkommer nedan till huruvida socialnämnden härvidlag har fullgjort sina åligganden.

Kommunens försök att tillsätta personliga assistenter under år 2001

A.M. vidhöll i ett brev daterat den 19 januari 2001 sin begäran om personlig assistans genom kommunen.

Enligt socialnämndens första remissvar (14 mars 2001) återupptogs därefter försöken att rekrytera personliga assistenter åt A.M.

A.M. inkom under tiden därefter till JO med skrivelser i vilka hon gjorde gällande att samtliga problem i kontakterna med Nacka kommun kvarstod, dvs. utebliven personlig assistans, inflytandet över den personliga assistansen samt kommunens bemötande i kontakterna kring de aktuella och begärda insatserna.

Av socialnämndens andra remissvar (22 januari 2002) framgår att arbetet fortgått under hela år 2001 med att söka personal som skulle kunna utföra tio timmar varje vecka i enlighet med A.M:s begäran. På grund av de svårigheter som fanns att finna personal som kunde uppfylla de speciella krav hon ställt har nämnden inte lyckats finna någon varaktig lösning trots upprepade försök.

LSS är en rättighetslag vars syfte är att ge den enskilde bättre möjligheter att hävda sin rätt till stöd och service. Den enskilde skall enligt lagen *i största möjliga utsträckning* ges inflytande och medbestämmande över de insatser som ges.

I detta ärende aktualiseras onekligen frågan var gränsen går mellan å ena sidan den enskilde brukarens inflytande och medbestämmande över insatsen och å andra sidan kommunens skyldighet att svara för insatsen, men också möjlighet att rent faktiskt kunna tillgodose brukarens särskilda önskningar. Det är självfallet omöjligt att göra några generella uttalanden i denna fråga.

I ett ärende som rymmer sådana komplikationer som det förevarande ligger det i sakens natur att man kan diskutera hur kommunen har agerat och om den på vissa punkter kunde ha handlat på ett annat sätt. Vad som kommit fram i ärendet ger mig emellertid inte skäl att rikta någon kritik mot kommunen i denna del.

Kommunens yttersta ansvar enligt SoL

Kommunen har det yttersta ansvaret för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp som de behöver (2 kap. 2 § SoL). Den enskilde har rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning och sin livsföring i övrigt, om hans eller hennes behov inte kan tillgodoses på annat sätt (4 kap. 1 § SoL).

Vilka insatser som behövs för att avhjälpa behovet får bedömas i varje enskilt fall. Som nämnts tidigare i detta beslut har den enskilde enligt SoL inte någon rätt att erhålla en viss bestämd insats. När socialnämnden bedömer behovet av insatser i ett enskilt fall sätter de tillgängliga resurserna självfallet vissa ramar för bedömningen. Nämnden får dock aldrig avsäga sig sitt yttersta ansvar för den enskilde med hänvisning till bristande resurser.

Vad först gäller den period då kommunen nekade A.M. personlig assistans på grund av arbetsmiljöskäl, kan konstateras att kommunen inför julen 2000 erbjöd henne bl.a. matdistribution och korttidsboende om behov av medicinska insatser eller omvårdnadsinsatser förelåg.

Efter det att rekryteringsprocessen återupptogs erbjöd kommunen, enligt socialnämndens första remissvar, A.M. först personal från den kommunala produktionens boendestödsgrupp, något som A.M. tidigare avvisat. Sedan februari 2001 ombesörjdes insatser vid akuta behov av annan personal från den kommunala hemtjänsten. I sitt andra remissvar lämnade nämnden en redovisning i kronologisk ordning över de åtgärder och kontakter som förevarit i ärendet från den 29 januari 2001 till den 22 november 2001. Enligt det remissvaret erbjöd kommunen A.M. bl.a. hemtjänst och matdistribution. Erbjudna lösningar synes från och till inte ha accepterats av A.M., vilket lett till att kommunens möjligheter att bistå henne begränsats.

Enligt kommunens redovisning har A.M. den 16 november 2001 accepterat nya förslag om matdistribution och hemtjänst. Kommunen fattade den 22 november 2001 beslut om dessa insatser.

Jag har inte grund att kritisera kommunen för dess agerande i denna del.

Myndigheternas serviceskyldighet

Angående A.M:s kritik mot kommunen för bristande serviceskyldighet vill jag anföra följande.

Bestämmelserna i förvaltningslagen om myndigheternas serviceskyldighet innebär inte att den enskilde kan påkalla svar från en viss tjänsteman vid myndigheten utan det ankommer på myndigheten att själv avgöra vilken befattningshavare som skall besvara en förfrågan och även i vilken omfattning och form svaret skall ges. Serviceskyldigheten är således inte obegränsad. Någon form av svar bör dock normalt utgå, och svaret får inte dröja längre än nödvändigt.

Kommunen har i sitt andra remissvar uppgivit att kommunen har haft åtskilliga telefonkontakter med A.M. eller med någon som ringt på uppdrag av henne. När frågeställningar framförts via brev har dessa enligt kommunen besvarats vid telefonsamtalen eftersom det varit en så tät telefonkontakt.

Uppgift står här delvis mot uppgift och jag finner det inte sannolikt att fortsatt utredning skulle bringa klarhet i saken. Jag vidtar således ingen vidare åtgärd på denna punkt.

Fråga om förutsättningarna för att tidsbegränsa beslut om insatser enligt LSS

(Dnr 4207-2000)

Vid en inspektion av Farsta stadsdelsnämnd i Stockholms kommun den 13–17 november 2000 (JO:s dnr 3923-2000) uppmärksammades att beslut om insatser enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) regelmässigt var tidsbegränsade. I protokollet från inspektionen anförde JO bl.a. följande.

De granskade besluten om insatser enligt LSS var nästan undantagslöst utformade med en begränsning i tiden med angivande av första och sista dag för den beviljade insatsen. En sådan ordning förutsätter självfallet, om insatsen skall fortsätta, att ett nytt beslut om detta meddelas innan den tidigare perioden har löpt ut. Besluten i de granskade ärendena hade också ”omprövats” eller ”nyprövats” inom den angivna tidsramen. Vid granskningen uppmärksammades dock följande undantag.

Sökanden hade i ett ärende (K-S.P., född 1993) erhållit insats i form av avlösarservice under perioden den 1 januari 1997–den 31 december 1997. Beslut om avlösarservice för år 1998 meddelades emellertid först den 14 december 1998 och kom följaktligen att gälla endast 16 dagar. Beslut om fortsatt avlösarservice för åren 1999 och 2000 meddelades den 23 augusti 1999 respektive den 22 februari 2000. Den enskilde erhöll således inte besked om sin rätt till fortsatt insats förrän långt efter det att tidigare bifallsbeslut, enligt beslutens ordalydelse, hade upphört att gälla.

Att beslut om insatser enligt LSS regelmässigt utformas så att insatserna tidsbegränsas väckte enligt JO vissa principiella frågor, och JO beslutade därför att utreda saken inom ramen för ett särskilt ärende.

Farsta stadsdelsnämnd anmodades att inkomma med utredning och yttrande angående tidsbegränsade bifallsbeslut om insatser enligt LSS.

Nämnden överlämnade ett yttrande från stadsdelsförvaltningen som sitt eget remissvar. I yttrandet anfördes följande.

Sammanfattning

JO har anmodat Farsta stadsdelsnämnd om yttrande med anledning av granskning av beslut om insatser enligt LSS. De granskade besluten var nästan undantagslöst utformade med en begränsning i tiden.

Farsta stadsdelsförvaltning anser att den tillämpning och de handläggningsrutiner som grundas på kraven som ställs i LSS och förvaltningslagen gäller när stadsdelsförvaltningen fattar beslut. Ingen åtskillnad i handläggning görs utifrån om det är en ansökan från en person som tidigare inte varit aktuell eller om det är fråga om att fatta beslut inom en tidsram för ett tidigare besluts giltighetstid. Tidsramen för beslutets giltighetstid är i normalfallet ett år. Men det kan även förekomma kortare och längre tider i det individuella fallet. Tidsbegränsningen syftar till att säkra den enskildes behov av insatser för att uppnå goda levnadsvillkor.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts inom handikappomsorgen efter inhämtande av synpunkter från stadsledningskontorets juridiska avdelning.

Bakgrund

JO har anmodat Farsta stadsdelsnämnd om yttrande med anledning av granskning av beslut om insatser enligt LSS. De granskade besluten var nästan undantagslöst utformade med en begränsning i tiden. Att detta gjorts regelmässigt har föranlett JO att utreda saken i ett särskilt ärende *(JO:s dnr 4207-2000)*. En sådan ordning, påpekar JO, förutsätter, om insatsen ska fortsätta, att ett nytt beslut om detta meddelas innan den tidigare perioden har löpt ut. Vid granskningen framkom att besluten hade omprövats inom den angivna tidsramen. Men i ett undantag hade beskedet om rätt till fortsatt insats lämnats långt efter det att det tidigare beslutet upphört att gälla. Insatsen hade dock inte avbrutits.

Stadsdelsförvaltningens synpunkter

Inledningsvis anser förvaltningen att vad som framkommit vid JO:s granskning angående tidsbegränsade beslut som inte nyprövats inom den angivna tidsramen inte är acceptabelt. Insatser har vidtagits och pågår för att informera och utbilda de anställda i Farsta stadsdelsförvaltning med anledning av dessa brister i handläggning som framkommit vid JO:s granskning. Personalomsättningen har under det senaste året varit hög.

Tidsbegränsningen i beslut

Riktlinjer i staden

För det första ska konstateras att staden inte utfärdat någon riktlinje eller annan anvisning som generellt gäller tidsbegränsning av LSS-beslut. I staden pågår emellertid för närvarande ett arbete med nya riktlinjer för arbetet med funktionshindrade där rekommendation om tidsbegränsning utifrån vad som är lämpligt med hänsyn till aktuell insats diskuteras. Stadens biståndsbeslut innehåller normalt omprövningsklausul.

Stadsdelsförvaltningens tillämpning

Farsta stadsdelsförvaltning tidsbegränsar sina beslut som gäller LSS-insatser. Tiden som gäller för besluten anges i beslutet och är normalt ett år. I varje enskilt fall görs en bedömning om beslutet ska tidsbegränsas till ett år eller om beslutet ska gälla en annan tidsperiod. Den kan då vara både kortare eller längre. I vissa fall t ex för beslut som avser daglig verksamhet och kontaktperson är beslutens giltighetstid oftast längre. Men just beträffande insatser som avlastning, kontaktperson eller ledsagning kan behoven växla på ett sådant sätt att tidsbegränsning av beslutet är att föredra.

Endast i undantagsfall är beslutstiden kortare än ett år. I fråga om beslut om särskilda boendeformer finns ingen generell tid. Med hänsyn till kontinuiteten och tryggheten för den enskilde ifråga om det egna boendet måste beslutet gälla under en längre tidsperiod d v s i flera år.

Stadsledningskontorets juridiska avdelning rekommenderar att biståndsbesluten har omprövningsförbehåll, att de tidsbegränsas och att tiden för besluten bestäms med hänsyn till biståndets art. Lämpligheten av tidsbegränsning för särskilda boendeformer har diskuterats i staden. För särskilda boendeformer har juridiska avdelningen som huvudregel rekommenderat tidsbegränsade beslut men med längre beslutstider. Det har därvid betonats att den enskildes behov av kontinuitet och trygghet skall tillgodoses genom bl a information om ändamål med tidsbegränsning och om den grundläggande kvarboendeprincipen som gäller i stadens äldreomsorg. Tidsbegränsning ska inte ske när situationen är sådan att tidsbegränsning överhuvudtaget inte är lämplig. I det nu pågående arbetet med riktlinjer som nämnts inledningsvis kom-

mer denna fråga med utgångspunkt från JO:s tidigare yttrande i denna fråga ytterligare att övervägas.

Bakgrunden till tidsbestämningen

Det finns flera skäl till den angivna tidsbestämningen av besluten. Först kan nämnas att före det att Regeringsrätten meddelade dom, RÅ 2000 ref. 16, angående ändring av gynnande beslut var praxis mycket oklar om man överhuvudtaget kunde ändra ett gynnande beslut. Frågan har ju också varit föremål för JO:s prövning. Stadsdelen har mot bakgrund av detta tidsbegränsat beslut för att kunna ändra sina beslut när förhållandena för den enskilde förändrats. Det har då varit fråga om att ändra ett beslut både till nackdel och till fördel för den enskilde.

Inte oväsentligt i detta sammanhang är även att kommunen beaktar likställigheten mellan kommunmedlemmarna vad gäller hur resurserna ska fördelas. En motsatt tillämpning, d v s att gynnande beslut inte skall tidsbegränsas innebär att det inte blir möjligt att göra en ny bedömning av biståndsbehov i alla de situationer som det kan vara påkallat. Det finns oklarheter och olika tolkningar om möjligheterna att med stöd av omprövningsförbehåll ändra innehållet i ett beslut. Detta gör att det finns en oklarhet om huruvida ett beslut kan ändras med stöd av omprövningsförbehåll när ändring är påkallat. T ex kan det finnas situationer när den enskilde inte utnyttjar biståndet och det blir orimligt att kommunen skall låta resurser stå till förfogande utan att det för den sakens skull står klart att ett omprövningsförbehåll är tillämpligt.

Ett annat skäl för en tidsbegränsning av beslut är kravet på att beslut kontinuerligt ska följas upp och utvärderas. Genom att tidsbestämma beslutet tvingas beslutsfattaren innan beslutet upphör att göra en bedömning huruvida den enskildes behov tillgodosetts. Många gånger kan det också bli fråga om en utredning utifrån att den enskildes förhållanden förändrats. Det kan vara fråga om ändrade familjeförhållanden, ändrade hälsoförhållanden etc. som inte kommit stadsdelsförvaltningen till känna. Förändringen kan ju innebära att den enskildes behov av insatser har ökat men också minskat. På detta sätt anser också stadsdelsförvaltningen att kvaliteten i insatserna kommer att dokumenteras till fördel för såväl den enskilde som stadsdelen. Arbetssättet innebär också att stadsdelen uppfyller sina skyldigheter enligt 15 § LSS.

Ett skäl som särskilt framförts för en tidsbestämning av beslut om särskilda boendeformer är att det kan uppstå situationer där förutsättningarna för ett helt boendes framtid omöjliggörs genom en boendes agerande. En sådan situation kan vara svår att lösa enbart med stöd av hyreslagen eller omprövningsförbehåll. Det kan handla om mycket komplicerade situationer där en specifik boendeform inte varit rätt insats och där det blir nödvändigt att erbjuda en annan boendeform p.g.a. att boendet för samtliga boende annars inte kan drivas vidare.

Kravet på uppföljning och rutiner för att kvalitetskraven ska uppfyllas kan naturligtvis upprätthållas på annat sätt än genom att tidsbegränsa beslut. Men stadsdelen anser att genom att så tydligt koppla kravet på uppföljning till beslutet tvingas beslutsfattarna att göra den nödvändiga kontrollen av att beslutade insatser verkligen genomförs på det sätt som varit avsikten. I den meningen är det fråga om en form av arbetsplanering för handläggarna.

JO har i ett utlåtande (991207 dnr 3730-1999) med hänvisning till SOSFS 1995:2 istället för tidsbegränsning av beslut hänvisat till möjligheterna att i ett beslut om insatser ta in ett förbehåll om framtida omprövning. Stadsdelen är inte av annan uppfattning än Socialstyrelsen i den meningen att det krävs starka skäl för att ändra en pågående insats. I det avseendet anser stadsdelen inte att det är någon skillnad avseende vilka krav på utredning som ska vara uppfyllda om det är fråga om en nyprövning utifrån att beslutet gått ut eller omprövning av ett tidigare beslut. Konsekvensen av den ena eller andra formen vid beslutsfattandet blir densamma. Att göra olika bedömningar av en-

skildas stödbehov utifrån om det är fråga om omprövning eller nyprövning kan inte stadsdelsförvaltningen anse riktigt. För ett sådant ställningstagande talar även vad Regeringsrätten uttalat i ovan nämnda referat angående vilka omständigheter som kan beaktas vid en omprövning. Det kan ur ett praktiskt synsätt också ifrågasättas om det överhuvudtaget är möjligt. Mot ett sådant synsätt talar kravet på likställighet i kommunen men framförallt att det inte är möjligt att anlägga ett sådant bedömningssätt när det är fråga om enskildas behov av stöd som är det väsentliga. Till grund för beslutsfattandet ligger ju alltid en individuell bedömning med utgångspunkt i att kravet på goda levnadsvillkor i 7 § LSS ska uppfyllas. Utifrån detta synsätt blir frågan om tidsbegränsning av beslut eller förbehåll om omprövning närmast ett ställningstagande till en arbetsmetod eller en annan. Förvaltningen hävdar att arbetsmetodens tidsbegränsning av beslut kopplat till kravet på uppföljning är tydligare för såväl enskilda som stadsdelen.

Inte heller anser stadsdelsförvaltningen att den enskildes behov av trygghet åsidosätts eftersom det självklart alltid ska finnas en kontakt mellan förvaltning och den enskilde angående beslutets utformning och insatsens innehåll. Det kan dock också för den enskilde vara en fördel att denna kontakt vid vissa tidpunkter formaliseras genom ansökan och utredning. För att detta inte skall inverka på den enskildes trygghet är det nödvändigt med information om lagens och även de kommunala riktlinjernas betydelse för kontinuitet i bedömningen. Tidsbegränsningen och den enskildes behov av trygghet utvecklas närmare nedan.

Det ovan beskrivna arbetssättet är en del av det uppföljnings- och kvalitetssäkringsarbete som stadsdelsförvaltningen bedriver. Som exempel kan nämnas att stadsdelsförvaltningen för närvarande arbetar utifrån de omfattande riktlinjerna som gäller hela staden för kvalitetssäkring av alla verksamheter.

Innebörden av tidsbestämningen

Beslutet gäller under den tid som anges i beslutet. När den gått ut upphör beslutet att gälla. Någon annan innebörd finns inte. Avsikten är dock inte att detta ska ske tidigare än en uppföljning och ett nytt beslut fattats. Kontinuiteten i en insats för en funktionshindrad måste tillgodoses. I datasystemet för handläggning säkras uppföljningstiden genom att den förs in när beslutet fattas. Därefter kontrolleras tiderna för uppföljning en gång i månaden. Efter uppföljning av det gällande beslutet fattas alltså ett nytt beslut varvid naturligtvis tillämpliga handläggningsregler i förvaltningslagen följs. Är det inte fråga om ändrade förhållanden kan en enkel ansökan göras av den enskilde. Oftast sker detta samtidigt som uppföljning görs vid hembesök. Inte sällan är det fråga om att enbart konstatera att förhållandena är desamma som tidigare och att något nytt inte inträffat och den enda ändringen i förhållande till det äldre beslutet blir att tiden i det nya beslutet förlängs.

Tidsbegränsning i förhållande till den enskildes behov av trygghet

Som angivits ovan anser stadsdelsförvaltningen att den enskildes behov av trygghet tillgodoses genom kravet på uppföljning. Det innebär att stadsdelsförvaltningen anser att behovet av trygghet inte enbart är kopplat till tidsbegränsning av beslut utan måste ses i ett vidare perspektiv. Genom uppföljningen får beslutsfattaren rent faktiskt möjlighet att försäkra sig om att den enskilde verkligen får de goda levnadsvillkor som insatserna i LSS ska tillförsäkra denne. Stadsdelsförvaltningen anser inte att det är nackdel för den enskilde att tidsbegränsa beslut under förutsättning att handläggningen sker på sätt som angivits ovan. Inte heller anser stadsdelsförvaltningen att kravet på att insatserna enligt 7 § LSS ska vara varaktiga motverkas enbart med hänvisning till att beslutet tidsbegränsas. Tvärtom anser stadsdelförvaltningen att

genom att tydligt för den enskilde ange tiden för beslutets giltighet finns en naturlig tid för ett nytt ställningstagande. Vissa funktionshindrade har stort behov av detta eftersom förhållande förändras över tid medan andras är mindre. Som angetts ovan finns det inte något som hindrar att man i vissa fall fattar beslut med längre tidsperioder än ett år efter en individuell bedömning. Till stadsdelsförvaltningen har det inte framkommit några klagomål i detta hänseende från funktionshindrade eller deras legala företrädare.

Stadsdelsförvaltningens intention med tidsbegränsningen av besluten har aldrig varit att åstadkomma en möjlighet att snabbt kunna dra in insatser för enskilda. Istället bör stadens policy och arbete med funktionshindrade lyftas fram som motvikt till ett sådant synsätt. Generellt för staden gäller att bedömning och handläggning i LSS-ärenden ska ske på ett för den enskilde så tryggt sätt som möjligt. Detta åstadkoms bl.a. genom ett omfattande arbete, där många stadsdelars handläggare är delaktiga, för att utarbeta nya och mer preciserade riktlinjer för stadens arbete med funktionshindrade där LSS är tillämplig.

Stadsdelsförvaltningen anser att man vid behandling av tidsbestämda beslut för funktionshindrade också måste beakta att lagstiftaren möjliggjort tidsbegränsade beslut för rätten till assistansersättning för funktionshindrade. Beslut om assistansersättning beviljas enligt 6 § LASS för högst sex månader. Motsvarande skäl för tidsbegränsning finns även för många av de insatser som ges med stöd av LSS.

Tidsbegränsning och 8 § LSS

Mot bakgrund av vad stadsdelsförvaltningen anfört om rutinerna för handläggningen av tidsbegränsade beslut uppfylls kraven som ställs i 8 § LSS. En annan handläggning än den som 8 § LSS ger uttryck för kan aldrig accepteras och det är handläggarna väl medvetna om.

Tidsbegränsat beslut som går den enskilde emot

Vill den enskilde att beslut ska ges för en längre tid än den tid som biståndsbedömaren föreslår ska om den kortare tiden vidhålls beslutet betraktas som ett delvis avslag. Som angivits ovan följer stadsdelsförvaltningen förvaltningslagens bestämmelser när ett nytt beslut fattas. Det innebär att rättstryggheten för den enskilde tillgodoses vad gäller rätten att ta del av uppgifter, motivering av beslut, underrättelse om beslut och överklagandehänvisning.

JO inhämtade att det i Stockholms kommuns riktlinjer avseende handikappomsorg inte finns någon rekommendation om tidsbegränsning av beslut enligt LSS. JO tog även del av kommunens riktlinjer angående handläggning och dokumentation inom socialtjänsten. I dessa anförs bl.a. följande.

Alla beslut enligt SoL (socialtjänstlagen, JO:s anm.) och LSS skall tidsbegränsas. Undantag kan dock förekomma för t.ex. beslut som gäller eget boende i särskilda boendeformer.

I ett beslut den 23 oktober 2002 anförde *JO André* följande.

Enligt förvaltningsrättslig praxis är möjligheten att ompröva ett förvaltningsbeslut till den enskildes nackdel starkt begränsad. Ändring eller återkallelse, av annan anledning än rena förbiseendefel, anses kunna ske om beslutet har försetts med återkallelseförbehåll, av tvingande säkerhetsskäl eller om beslutet har blivit oriktigt på grund av att den enskilde har vilselett myndigheten. I det rättsfall som har nämnts i remissvaret (RÅ 2000 ref. 16) fann Regeringsrätten att ett beslut om fortlöpande bistånd enligt 6 § i den dåvarande social-

tjänstlagen (numera 4 kap. 1 § socialtjänstlagen, 2001:453, SoL) skulle kunna omprövas i större omfattning än vad som annars gäller. Regeringsrätten anförde att när ett beslut avsåg ett fortlöpande bistånd utan någon angiven tidsbegränsning kunde skälen för omprövning vara så starka – exempelvis om biståndsbehovet väsentligt hade förändrats – att ett absolut förbud mot omprövning inte borde uppställas. Det kunde dock, enligt Regeringsrätten, inte komma i fråga att låta ändringar av andra förhållanden än sådana som hade kunnat beaktas vid det ursprungliga ställningstagandet få föranleda en omprövning.

I och med Regeringsrättens uttalanden – som rimligen bör kunna tillämpas även avseende beslut om insatser enligt LSS – har klargjorts att det inte föreligger något absolut förbud mot omprövning till nackdel för den enskilde såvitt avser beslut om en insats enligt LSS som löper utan tidsbegränsning. Frågan om när skälen för en omprövning är tillräckligt starka får avgöras i rättstillämpningen.

I remissvaret har som bakgrund till tidsbegränsningen av beslut anförts att det i tiden före det ovan nämnda rättsfallet var oklart om det över huvud taget var möjligt att ändra gynnande beslut. Därför har besluten, enligt stadsdelsnämnden, tidsbegränsats för att möjliggöra en ändring av ett beslut när förhållandena för den enskilde har förändrats.

Andra skäl för tidsbestämningen är, enligt nämnden, likställigheten mellan kommunmedlemmarna och kravet på att beslut kontinuerligt skall följas upp och utvärderas.

För egen del vill jag anföra följande.

LSS är en rättighetslag för personer med omfattande och varaktiga funktionshinder. Verksamhet enligt lagen skall främja jämlikhet i levnadsvillkor och full delaktighet i samhällslivet för de personer som omfattas av lagen. Den skall präglas av kontinuitet och respekt för den enskildes självbestämmande. Målet med verksamheten skall vara att den enskilde får möjlighet att leva som andra. Enligt 7 § LSS skall den enskilde genom insatserna tillförsäkras goda levnadsvillkor. Insatserna skall vara varaktiga och samordnade. Insatserna skall anpassas till mottagarens individuella behov samt utformas så att de är lätt tillgängliga för de personer som behöver dem och stärker deras förmåga att leva ett självständigt liv.

Med hänsyn till den enskildes behov av trygghet och av en så normal livssituation som möjligt ifrågasätter jag en ordning där beslut om insatser enligt LSS alltid tidsbegränsas. Jag har förståelse för att nämnden anser det lämpligt att tidsbegränsa ett beslut när det gäller sådana insatser där det kan förutses att den enskildes behov av insatsen varierar över tiden, t.ex. insatser i form av ledsagarservice, biträde av en kontaktperson eller avlösarservice. I andra fall kan det vara mindre befogat med en tidsbegränsning. Som ett sådant exempel kan nämnas ett beslut om särskilt anpassad bostad för en vuxen funktionshindrad person, för vilken det inte kan förutses någon förändring av behovet inom överskådlig tid.

Av remissvaret framgår att nämnden gör en individuell bedömning i varje fall om hur lång tidsperiod som kan vara lämplig. Vad gäller särskilda boen-

deformer kan det, enligt nämnden, vara fråga om ett tidsbegränsat beslut som gäller under flera år, medan det i andra fall kan vara fråga om kortare tidsperioder. Enligt min mening bör det i varje enskilt fall även övervägas om det är nödvändigt med en tidsbegränsning. Jag kan konstatera att det i Stockholms kommuns riktlinjer angående handläggning och dokumentation inom socialtjänsten anges att undantag från tidsbegränsning av beslut enligt SoL och LSS kan förekomma för t.ex. beslut som gäller eget boende i särskilda boendeformer.

Som jag har nämnt inledningsvis uppmärksammades vid inspektionen ett ärende där den enskilde vid upprepade tillfällen inte hade erhållit besked om sin rätt till fortsatt avlösarservice förrän långt efter att tidigare tidsbegränsade beslut hade upphört att gälla. Om en tidsbegränsad insats skall fortgå är det givetvis, som jag framhöll i protokollet från inspektionen, viktigt att ett nytt beslut fattas innan den tidigare perioden löpt ut. Ett nytt beslut bör föregås av en uppföljning av insatsen och skall fattas i god tid innan det tidigare beslutet har upphört att gälla. Som stadsdelsnämnden har anfört i remissvaret är vad som framkom vid inspektionen i detta hänseende inte acceptabelt.

I sammanhanget vill jag tillägga följande om den formella handläggningen.

Enligt 8 § LSS skall insatser enligt lagen ges den enskilde endast om han begär det. Vid tidsbegränsade beslut krävs därför en ansökan från den enskilde innan ett nytt beslut kan fattas.

Det finns också anledning att erinra om att ett tidsbegränsat beslut delvis går den enskilde emot om ansökan avser en insats som skall gälla tills vidare eller under en längre tid än den som har beslutats. I sådant fall gäller förvaltningslagens (1986:223) bestämmelser om bl.a. kommunikation, motivering av beslut, underrättelse om beslut och upplysningar om hur man överklagar ett beslut. Vidare är det viktigt att ett beslut är tydligt. Av beslutet skall det framgå vad den enskilde har ansökt om och vad han eller hon har beviljats. Det skall även framgå om beslutet helt eller delvis har gått sökanden emot eller om hjälpen har utgått på annat sätt än vad som har angetts i ansökan.

Socialförsäkring

Fråga om en försäkringskassas och Riksförsäkringsverkets underlåtenhet att informera om en förestående lagändring

(Dnr 2483-2002)

JO Lundin meddelade den 12 mars 2003 ett beslut med följande innehåll.

Bakgrund

Enligt 13 § lagen (1998:703) om handikappersättning och vårdbidrag, i dess lydelse före den 1 januari 2002, utgick vårdbidrag fr.o.m. den månad då rätt till förmånen inträtt. Bidraget fick dock inte utges för längre tid tillbaka än tre månader före ansökningsmånaden. Fr.o.m. den 1 januari 2002 får vårdbidrag inte utges för längre tid tillbaka än den månad då ansökan om vårdbidrag gjordes. Äldre föreskrifter gäller fortfarande för ansökningar om vårdbidrag som gjordes före lagändringen (SFS 2001:1110).

Anmälan

E.J. och T.M. anförde i en anmälan mot Södermanlands läns allmänna försäkringskassa i huvudsak följande. Under oktober 2001 insjuknade deras son i diabetes. En kurator vid Mälarsjukhuset i Eskilstuna informerade dem om att de hade tre månader på sig att lämna in en ansökan om vårdbidrag till försäkringskassan. När de den 23 oktober kontaktade försäkringskassan fick de motsvarande information. Kassan nämnde aldrig att aktuell lag fr.o.m. den 1 januari 2002 skulle ändras på så sätt att vårdbidrag inte längre kan utges retroaktivt. Inte heller när de i början av december skickade efter ansökningshandlingarna från försäkringskassan fick de information om att de – för att få retroaktiv ersättning – måste ge in sin ansökan senast den sista december. Enligt uppgift fick försäkringskassan information om lagändringen under den senare delen av december. Inte ens då gav kassan dem några upplysningar i frågan. Försäkringskassan har nu beslutat att vårdbidrag skall utges fr.o.m. den 1 januari 2002. På grund av bristande upplysningar från kassans sida har de gått miste om vårdbidrag för tiden den 22 oktober, då sonen insjuknade, till den 31 december 2001.

Utredning

Efter remiss anförde försäkringskassan genom direktören Solveig Lindblom i huvudsak följande.

Yttrande

Den lagändring som E.J. och T.M. refererar till är den SFS 2001:1110 som utfärdades den 6 december och som utkom från trycket den 14 december 2001. Den avser lag om ändring i lagen (1998:703) om handikappersättning och vårdbidrag. Lagen trädde i kraft den 1 januari 2002 och föreskriver att 13 § lagen (1998:703) om handikappersättning och vårdbidrag skall ha ny

lydelse. För ansökningar om vårdbidrag som gjorts före ikraftträdandet gäller äldre föreskrifter.

Kassan har inte förrän författningen fysiskt kom till kassan i mitten av december, uppmärksammat lagändringen. Visserligen aviserades lagändringen i regeringens proposition 2001/02:1 (budgetpropositionen för 2002), men tyvärr uppmärksammade inte kassan detta. Först i början av januari 2002 kunde därför det ansvariga kvalitets- och utvecklingsteamet gå ut med information om lagändringen till samtliga handikapp- och vårdbidragshandläggare i länet. Senare har även informationen getts skriftligt till länets barnkliniker.

Om kassan hade tagit del av förslaget i budgetpropositionen hade kassan kunnat informera om den föreslagna ändringen och möjligtvis också kunnat förhindra att den uppkomna situationen inträffade.

Av handlingarna i ärendet framgår att E.J. den 20 november 2001 begärde ersättning för tillfällig vård av barn. I samband därmed finns inga handlingar eller noteringar som refererar till vårdbidrag. Tyvärr saknas journalanteckningar angående de telefonkontakter som E.J. och T.M. säger sig ha haft med kassans handläggare angående vårdbidragsfrågan i oktober 2001. Inte heller finns det journalanteckningar från det tillfälle då ansökningshandlingar om vårdbidrag begärdes i början av december 2001. Däremot framkommer av journalanteckningar från den 7 januari 2002 att E.J. haft kontakt med kassahandläggare angående vårdbidrag. Det är först vid denna tidpunkt som E.J. informeras om de nya regler som trätt i kraft fr.o.m. den 1 januari 2002.

Kassan kan inte bedöma om de kontakter som föregått kontakten den 7 januari 2002 skett med handläggare inom det aktuella ärendeslaget eller med andra handläggare. Även om det varit enligt det senare är kassan ändå inte utan skuld till att informationen om förestående lagändring brustit. Det ansvaret anser kassan måste åvila kassan som myndighet och inte enskilda tjänstemän. – – –

Det inträffade visar på vikten av att förändringar inom lagstiftningen kommer berörda tjänstemän tillhanda så fort som möjligt. Kassan kommer därför att se över sina rutiner för att inte ovanstående förhållanden skall upprepas.

E.J. och T.M. kommenterade remissvaret.

Härefter anmodades Riksförsäkringsverket (RFV) att redogöra för i vilken utsträckning och – om så sker – på vilket sätt verket i allmänhet lämnar försäkringskassorna information om förestående lagändringar, framför allt där kort tid kan förväntas mellan riksdagsbeslut och ikraftträdande. Vidare anmodades verket att redogöra för den eventuella information som lämnades till försäkringskassorna *inför* riksdagens beslut den 5 december 2001 att ändra den aktuella bestämmelsen.

Riksförsäkringsverket anförde genom enhetschefen Heini Möller följande.

En viktig uppgift för RFV är att informera försäkringskassan om bestämmelser i den lagstiftning som rör den allmänna socialförsäkringen och då även föreslagna men ännu inte beslutade regeländringar. RFV informerar dock inte om förslag till regeländringar som verket får reda på under hand.

När däremot en proposition är lagd bedömer RFV om förslaget är av intresse för försäkringskassan. Om så är fallet lämnar RFV information i serien RFV Informerar. Om den föreslagna ändringen i tiden ligger nära en inplanerad konferens/utbildning lämnas information också den vägen.

Den 17 september 2001 beslutade regeringen propositionen 2001/02:1 (budgetpropositionen för 2002). RFV ordnade en konferens den 18–19 oktober 2001 för försäkringskassorna. Målgruppen för konferensen var försäkringsläkare och handläggare hos försäkringskassan. På denna konferens in-

formerade RFV om den föreslagna ändringen i 13 § lagen (1998:703) om handikappersättning och vårdbidrag.

I Meddelande 132:2001–12–20 informerades försäkringskassorna om den ändring i ovanstående paragraf som riksdagen beslutade om den 5 december 2001.

Även om RFV kunde ha varit snabbare på att informera om den beslutade lagändringen har även försäkringskassan som egen myndighet ett ansvar för att följa med på vad som sker på lagstiftningens område.

E.J. och T.M. anförde i en kommentar till remissvaret bl.a. följande. Den eller de tjänstemän hos försäkringskassan som deltog i RFV:s konferens borde ha fört informationen om den förestående lagändringen vidare. Även RFV har gjort fel genom att så sent som elva dagar före lagändringen ge ut information om den.

Bedömning

Av E.J:s och T.M:s anmälan framgår att de vid tidpunkten för den utgick från att den lagändring som är aktuell i ärendet redan var beslutad då de den 23 oktober 2001 hade sin första kontakt med försäkringskassan. Så var emellertid inte fallet.

Lagändringen – att avskaffa möjligheten att få vårdbidrag retroaktivt före ansökningsmånaden – föreslogs i budgetpropositionen 2001/02:1 som avlämnades till riksdagen den 20 september 2001. Med anledning av propositionen väcktes motioner med yrkande om avslag på regeringens förslag. Riksdagen beslöt i saken den 5 december 2001. Den 6 december 2001 utfärdades lagen (2001:1110) om ändring i lagen (1998:703) om handikappersättning och vårdbidrag. Denna lag kom från trycket den 14 december 2001. Först fr.o.m. denna dag hade således försäkringskassorna tillgång till lagen i dess nya lydelse.

Det är självfallet försäkringskassans skyldighet att känna till lagändringar inom försäkringskassans ansvarsområde. Det är därför viktigt att, som kassan anfört, berörda tjänstemän så fort som möjligt får kännedom om dessa. Det skulle också vara ytterst värdefullt om kassan hade möjlighet att hålla sig informerad om nära förestående lagändringar. Det bör dock enligt min mening inte primärt ankomma på varje enskild försäkringskassa att på eget initiativ skaffa sig den informationen. Den uppgiften, och att föra informationen vidare till kassorna, bör snarare ligga på Riksförsäkringsverket. Enligt verkets remissvar lämnar också verket i vissa fall sådan information genom serien RFV Informerar. Det har dock inte kommit fram att verket på detta sätt informerade om förslaget i budgetpropositionen att avskaffa möjligheten att få vårdbidrag retroaktivt före ansökningsmånaden, vilket jag anser hade varit befogat. Att endast upplysa om den föreslagna ändringen vid en konferens anser jag inte tillräckligt.

E.J. och T.M. har framfört att den eller de tjänstemän hos försäkringskassan som deltog i den aktuella konferensen borde ha informerat sina kolleger om den föreslagna lagändringen. Jag vill här säga att det i ärendet inte har kommit fram om någon tjänsteman vid Södermanlands läns allmänna försäkringskassa verkligen närvarade vid konferensen. Oavsett hur det var med den

saken anser jag att det är ett för stort krav att ställa att det som framförs vid en konferens för handläggande personal senare skall spridas till samtliga tjänstemän som kan beröras av informationen. – E.J. och T.M. har också framfört kritik mot Riksförsäkringsverket för att verket först den 20 december 2001 informerade om den beslutade lagändringen. Detta vill jag kommentera på följande sätt. Lagändringen kom ut från trycket den 14 december 2001, vilket var en fredag. Riksförsäkringsverket informerade försäkringskassorna om ändringen den 20 december, dvs. torsdagen därpå. Verket måste få rimlig tid på sig att ta del av den nya lagtexten och utarbeta den information som skall gå ut till kassorna. Jag anser inte att verket i detta fall överskred gränsen för vad som kan anses skäligt.

Sammanfattningsvis anser jag att jag inte kan kritisera försäkringskassan för att kassan, innan den i december 2001 fick kännedom om den då beslutade lagändringen, gav E.J. och T.M. bristfälliga upplysningar. Vad gäller Riksförsäkringsverket anser jag att verket – förutom att lämna information vid en konferens – så snart som möjligt borde ha upplyst kassorna om den föreslagna lagändringen.

Det inträffade illustrerar följden av att tiden mellan beslut om en lagändring och dess ikraftträdande blir alltför kort. Det drabbar både den enskilde och de organ som skall tillämpa lagen, den enskilde givetvis hårdast.

JO prövar inte frågor om skadestånd eller annan ersättning. För E.J. och T.M. vill jag dock – utan någon egen bedömning av skillnaderna mellan fallen eller de andra omständigheter som kan vara relevanta – nämna att regeringen i ett ärende år 1992 beslutade att betala ut ersättning ex gratia när en person fått bristfälliga upplysningar på grund av att en försäkringskassa inte känt till en lagändring.

Med hänsyn till vad som kommit fram i detta ärende finner jag skäl att översända kopior av detta beslut till Regeringskansliet (Socialdepartementet) och riksdagens socialförsäkringsutskott för kännedom.

Ärendet avslutas.

Ett ärende mot Riksförsäkringsverket och en försäkringskassa om ett felaktigt informationsbrev

(Dnr 3849-2002)

Med anledning av en anmälan mot Kronobergs läns allmänna försäkringskassa meddelade *JO Lundin* den 23 maj 2003 ett beslut med följande innehåll.

Anmälan

K.P. har klagat på innehållet i en skrivelse daterad den 24 oktober 2002 som han – i egenskap av ombud för R.K., född 1954 – har fått från försäkringskassan i ett arbetsskadeärende. Till anmälan har han fogat en kopia av skrivelsen.

Försäkringskassans skrivelse är ställd till ombudet K.P. och sänd för kännedom till R.K. Av skrivelsen framgår bl.a. att kassan den 24 september 2002 har tagit emot R.K:s anmälan om arbetsskada och att denna kommer att skan-

nas. Enligt skrivelsen kommer ett informationsbrev med felaktig information automatiskt att sändas till R.K., och försäkringskassan har inte möjlighet att göra ändringar i eller att stoppa brevet.

Utredning

Anmälan har remitterats till försäkringskassan och Riksförsäkringsverket (RFV) som har anmodats att yttra sig över vad som har anförts i anmälan.

I ett remissvar den 12 december 2002 har försäkringskassan, företrädd av direktören Sten Yngvesson, anfört följande.

Ärendets handläggning

Den 28 augusti 2002 inkom till försäkringskassan ett fax från K.P. där han anhöll om att försäkringskassan skyndsamt skulle handlägga arbetsskadeärendet avseende R.K. Den 3 september 2002 inkom ett nytt fax där K.P. yrkar på livränta och omgående prövning av arbetsskadan. Den 24 september 2002 inkom anmälan om arbetsskada från R.K:s arbetsgivare. Med anledning av det ärendehanteringssystem som införts på försäkringskassorna sändes anmälan om arbetsskada till Dokumenthuset för skanning.

Skanningen medför att ett informationsbrev automatiskt sänds till den anmälan avser. Försäkringskassan hade vid den aktuella tidpunkten ingen möjlighet att stoppa utskicket av detta brev eller att förändra dess innehåll.

Eftersom försäkringskassan redan hade mottagit ett yrkande om ersättning och påbörjat handläggningen av ärendet sändes den 24 oktober 2002 ett brev till K.P. där rutinen beskrevs och där försäkringskassan beklagade de felaktigheter som med hänsyn till det aktuella ärendet fanns i brevet.

Försäkringskassan i Kronobergs län har under ärendets gång uppmärksammat RFV på det aktuella problemet.

I meddelande Im 2002:156 meddelar RFV att det nu har införts möjligheter att hindra att nämnda informationsbrev med automatik sänds ut.

Bedömning

Vid den tidpunkt då anmälan om arbetsskada registrerades för R.K. hade försäkringskassan ingen möjlighet att påverka det informationsbrev som automatiskt sändes ut. Jag menar att handläggaren genom sitt brev till K.P. den 24 oktober 2002 får anses ha vidtagit lämpliga åtgärder i det enskilda ärendet.

Enligt RFV:s meddelande Im 2002:156 har försäkringskassan nu möjlighet att hindra att det nämnda informationsbrevet skickas ut.

I ett remissvar den 29 november 2002 har RFV, företrätt av enhetschefen Birgitta Målsäter, anfört följande.

K.P. framför kritik över att försäkringskassan med automatik skickar informationsbrev med generell information till de försäkrade. Informationsbreven skickas automatiskt ut som bekräftelse på att en arbetsskadeanmälan från arbetsgivare har inkommit till försäkringskassan. Brevet skickas till den som anmälan gäller och ger bl.a. upplysning om att försäkringskassan ska kontaktas av den som har anspråk på ersättning. I det aktuella fallet hade den försäkrade genom sitt ombud K.P. redan anhållit om prövning av arbetsskadeersättning.

Bakgrund

När en arbetsskada inträffar ska arbetsgivaren i samråd med skyddsombudet göra en arbetsskadeanmälan och sända den till försäkringskassan. Förfarandet beskrivs i förordningen (1977:284) om arbetsskadeförsäkring och statligt personskadeskydd.

Anmälan om arbetsskada ska göras på en blankett som är fastställd i samråd mellan RFV och Arbetsmiljöverket (AV). I stort syftar anmälan till att ge uppgifter till AV:s informationssystem om arbetsskador (ISA). Uppgifterna har förts över till AV genom att försäkringskassan sänt en kopia av anmälan till AV som i sin tur manuellt matat in uppgifterna i ISA.

Försäkringskassorna registrerar att en arbetsskadeanmälan har kommit in. När en registrering görs sänds även ett informationsbrev automatiskt till den försäkrade som anmälan gäller. Brevet upplyser om att en anmälan har tagits emot och arkiverats på försäkringskassan, det ger kortfattad information om ersättning från arbetsskadeförsäkringen och det finns en upplysning om att den som gör anspråk på ersättning ska ta kontakt med försäkringskassan.

Det görs ca 150 000 anmälningar per år, och ca 20 000 anmälningar prövas för ersättning enligt arbetsskadeförsäkringen per år.

Eftersom uppgifterna från anmälda arbetsskador till stor del speglar arbetsmiljöförhållandena i Sverige är det viktigt för AV att arbetsgivarna skyndsamt skickar in anmälningar. AV har arbetat för att den manuellt tidskrävande handläggningen av arbetsskadeanmälningarna ska kunna ske elektroniskt.

AV och RFV har därför gemensamt tagit en ny hantering i drift som innebär att anmälningarna istället tolkas elektroniskt. Relevanta uppgifter från tolkningen sänds därefter till respektive myndighet. På samma sätt som tidigare sänds automatiskt ett informationsbrev till den försäkrade när en anmälan har registrerats.

I det ifrågavarande ärendet uppger försäkringskassan att det den 29 augusti 2002 kom in ett telefax till försäkringskassan där K.P. begärde skyndsam prövning av arbetsskadeärende. Eftersom en anmälan om arbetsskada från arbetsgivaren saknades i ärendet begärde försäkringskassan en anmälan och densamma inkom från arbetsgivaren den 24 september. Anmälan registrerades och det automatiska informationsbrevet sändes till den försäkrade. Samtidigt skrev försäkringskassan ett brev till K.P. för att informera om att ett informationsbrev skulle komma att sändas till den försäkrade som anmälan gäller. I brevet beklagar försäkringskassan att informationsbrevet inte går att stoppa samt ber K.P. och den försäkrade att bortse från informationen om att kontakta försäkringskassan om de har ett ersättningsanspråk.

RFV:s bedömning

Informationsbrevet som försäkringskassan skickar ut är en bekräftelse på att en arbetsskadeanmälan har inkommit till försäkringskassan. Brevet sänds till den som anmälan gäller men informationen är inte personligt anpassad. Det är RFV:s uppfattning att det är viktigt att informera om att arbetsskadeanmälan inte är ett yrkande om ersättning från arbetsskadeförsäkringen eftersom rätt till ersättning i de flesta fall inträffar flera år efter en skada.

I undantagsfall görs anspråk på ersättning från arbetsskadeförsäkringen utan att det finns en arbetsskadeanmälan på försäkringskassan. I dessa fall kan informationen i brevet vara överflödig, och det är givetvis olämpligt att brevet skickas ut även i dessa fall.

I det aktuella fallet har försäkringskassan, i ett särskilt brev till K.P., i någon mån förklarat hur hanteringen av arbetsskadeanmälningar går till. I brevet påpekas även att ett aktuellt yrkande om ersättning redan handläggs.

RFV avser att införa vissa manuella rutiner för ärenden där en automatisk bekräftelse på att en arbetsskadeanmälan har inkommit är obehövlig.

De av RFV sist i remissvaret nämnda rutinerna torde vara de som försäkringskassan nämnt i sitt yttrande över anmälan och som intagits i meddelandet Im 2002:156 av den 10 december 2002.

K.P. har kommenterat försäkringskassans och RFV:s remissvar. Han har härvid även påtalat att det informationsbrev som automatiskt gått ut från försäkringskassan inte har skickats till honom utan till R.K. trots att han hade fullmakt att företräda henne.

Bedömning

Försäkringskassan och RFV har i remissvaren redogjort för bakgrunden till att brevet med felaktig information har skickats ut. Det är naturligtvis mycket olämpligt att RFV har utformat ett system på ett sådant sätt att det inte går att stoppa t.ex. ett överflödigt eller direkt felaktigt informationsbrev. Av utredningen framgår dock att man nu har infört manuella rutiner för ärenden där det inte behövs någon automatisk bekräftelse på att en arbetsskadeanmälan har kommit in. Jag finner därför inte skäl att ytterligare kommentera det inträffade.

Vad som i övrigt förevarit i ärendet föranleder inte någon kommentar från min sida.

Med den kritik som ligger i det som jag har anfört avslutar jag ärendet.

Kritik mot en försäkringskassa för att den formlöst har dragit in sjukpenning

(Dnr 2463-2002)

I en anmälan till JO klagade G.S. bl.a. på att Stockholms läns allmänna försäkringskassa utan förvarning drog in hennes sjukpenning efter den 27 mars 2002. Kassan hade inte heller meddelat något överklagbart beslut.

Anmälan remitterades till Stockholms läns allmänna försäkringskassa för yttrande. I sitt svar anförde försäkringskassan – direktören Henrik Meldahl – i den här aktuella frågan följande.

G.S. uppbar sjukpenning. Av ett läkarintyg från 2001 framgick att G.S. hade rekommenderats att återuppta sina universitetsstudier. Den 19 april 2002 fick kassan veta att G.S. hade beviljats studiemedel. Samma dag beslutade kassan att dra in hennes sjukpenning fr.o.m. den 27 mars 2002. I ett brev underrättade kassan henne om att hon inte kunde få sjukpenning och studiemedel samtidigt. Vissa kontakter mellan G.S:s far och kassan i maj och juni ledde inte till någon lösning. Den 20 juni skickade kassan en skrivelse i vilken den upplyste G.S. om sin avsikt att inte betala ut sjukpenning efter den 27 mars 2002. Den 10 juli skickade kassan ett brev med ett beslut med den innebörden. Kassan beklagar att detta skickades efter det att beslutet fattades. Lokalkontoret skall omedelbart se över sina rutiner. Försäkringskassan anser vidare att den borde mer aktivt ha försökt att komma i kontakt med G.S. sedan läkaren föreslagit att studier skall påbörjas i rehabiliteringssyfte. En an-

ledning till att kassan avvaktade var att rehabiliteringsmöten var planerade. G.S. kunde dock inte infinna sig till dem.

I sitt beslut den 30 april 2003 anförde *JO Lundin* i bedömningsdelen följande, såvitt gäller frågan om indragning av sjukpenning.

Av utredningen framgår att försäkringskassan bedömde att G.S. efter den 27 mars 2002 inte hade rätt till sjukpenning. Sjukpenningen drogs därför in den 19 april 2002. Detta skedde uppenbarligen formlöst, men kassan underrättade G.S. samma dag om att hon inte kunde få sjukpenning samtidigt som hon hade studiemedel. Av den underrättelsen framgår dock inte att sjukpenningen redan hade dragits in. Först den 20 juni 2002 underrättade kassan G.S. om sin avsikt att inte betala ut sjukpenning efter den 27 mars. Ett formellt beslut fattades den 10 juli 2002.

Lagen (1962:381) om allmän försäkring innehåller föreskrifter som medger att försäkringskassan fattar provisoriska beslut i vissa fall (20 kap. 2 a §). Att ett beslut är provisoriskt innebär dock inte att kassan får låta bli att tillämpa de allmänna förvaltningsrättsliga regler som gäller för myndigheters beslutsfattande. Försäkringskassan har således inte haft rätt att hålla inne G.S:s sjukpenning utan att meddela ett formellt beslut som hon hade underrättats om och som hon hade kunnat begära överprövning av.

Försäkringskassans förfarande har medfört att G.S. inte har kunnat få till stånd en överprövning av sin rätt till en ersättning som är avsedd för den enskildes löpande försörjning. Kassan måste givetvis kritiseras för sina brister i handläggningen.

Ett initiativärende angående tillämpningen av 20 kap. 10 a § lagen om allmän försäkring vid ändring i socialförsäkringsnämnds protokoll

(Dnr 1414-2002)

Den 28 november 2002 meddelade *JO Pennlöv* ett beslut med följande innehåll.

Bakgrund

Vid min inspektion av Hallands läns allmänna försäkringskassa den 16–18 april 2002 granskades bl.a. protokoll från socialförsäkringsnämndernas sammanträden under 2001 och 2002 (JO:s dnr 1024-2002). I några av de granskade protokollen uppmärksammade jag flera fall av ändring av socialförsäkringsnämndens beslut med stöd av 20 kap. 10 a § p. 1 lagen (1962:381) om allmän försäkring (AFL). Oftast hade ändringen skett genom att den skrevs in för hand i protokollets marginal.

Följande exempel noterades särskilt.

1. I ett protokoll från ett sammanträde med socialförsäkringsnämnd 3 den 10 april 2001 gällande ett ärende om utbyte av sjukpenning mot förtidspension/sjukbidrag enligt 16 kap. 1 § andra stycket AFL samt arbetsska-

delivränta hade följande odaterade notering gjorts ”Visandedag 900629 enl. 20:10 a p. 1 AFL”. Såvitt kan utläsas är noteringen troligen signerad av föredraganden H.B.

2. I ett protokoll från ett sammanträde med socialförsäkringnämnd 3 den 20 november 2001 gällande ett ärende om assistansersättning hade socialförsäkringsnämnden beslutat att den försäkrade fick använda upp till 4 281 timmar per sexmånadersperiod. Därefter hade ”4 281” överstrukits och följande notering gjorts i marginalen ”Ändring enl. 20 kap. 10 a § p. 1 AFL. 3 568 timmar”. Noteringen var daterad den 7 januari 2002 och undertecknad av föredraganden H.M.

3. I ett protokoll från ett sammanträde med socialförsäkringsnämnd 3 den 12 mars 2002 gällande ett ärende om utbyte av sjukpenning till sjukbidrag/förtidspension enligt 16 kap. 1 § andra stycket AFL hade nämnden beslutat att byta ut sjukpenningen till en fjärdedels sjukbidrag fr.o.m. mars 2002 t.o.m. februari 2004. Därefter var följande ändringar gjorda. ”Mars” var överstruket och ändrat till ”april” och ”februari” överstruket och ändrat till ”mars”. I marginalen hade antecknats följande ”Ändring jml 20:10 a AFL p. 1” Noteringen var odaterad och såvitt kan utläsas troligen signerad av föredraganden H.B.

4. I ett protokoll från ett sammanträde med socialförsäkringsnämnd 2 den 22 mars 2002 gällande ett ärende om fortsatt vårdbidrag hade socialförsäkringsnämnden beslutat att bevilja helt vårdbidrag t.o.m. augusti 2004. Därefter var följande ändring gjord. ”2004” var överstruket och ändrat till ”2003” genom en notering i marginalen av protokollet. I marginalen hade också antecknats följande ”Ändring enl. AFL 20 kap. 10 a § punkt 1”. Noteringen var odaterad och signerad.

5. I ett protokoll från ett sammanträde med socialförsäkringsnämnd 4 den 2 april 2002 gällande ett ärende om utbyte av sjukpenning mot förtidspension enligt 16 kap. 1 § andra stycket AFL samt arbetsskadelivränta hade socialförsäkringsnämnden beslutat att byta ut sjukpenningen mot halv förtidspension fr.o.m. maj 2001. Därefter hade antecknats i marginalen följande ”Ändring jml 20:10 a p. 1 fr.o.m. maj 2002”. Noteringen var odaterad och saknade signatur. Ordförande vid sammanträdet var K.H. och föredragande var H.B. Det framgår inte av protokollet när det justerades. I föredragningspromemorian fanns en notering med motsvarande innehåll som dock var signerad. I beslutsunderrättelsen, som var daterad den 9 april 2002, angavs att socialförsäkringsnämnden den 2 april 2002 beslutat att byta ut den försäkrades sjukpenning mot halv förtidspension fr.o.m. maj 2002.

6. I ett protokoll från ett sammanträde med socialförsäkringsnämnd 3 den 9 april 2002 gällande ett ärende om förtidspension/sjukbidrag hade socialförsäkringsnämnden beslutat att bevilja den försäkrade hel förtidspension. Därefter hade följande ändringar utförts i motiveringen till beslutet. Orden ”byta ut din sjukpenning” var överstrukna och i margina-

len hade antecknats ”bevilja”, orden ”sjukpenningen skall bytas ut mot” var överstrukna och i marginalen hade antecknats en införing av orden ”skall beviljas”. I marginalen fanns också en den 10 april 2002 daterad notering att ändring skett enligt 20 kap. 10 a p. 1 § AFL. Noteringen var signerad av föredraganden H.M.

Utredning

Försäkringskassan anmodades att yttra sig över en av föredraganden i ärendet här upprättad promemoria. Denna innehöll i huvudsak det som upptagits ovan och utmynnade i att kassan borde anmodas att yttra sig över att 20 kap. 10 a § AFL åberopats i dessa situationer samt över den formella handläggningen av ändringarna.

Försäkringskassan anförde i remissvaret genom direktören Kerstin Ekstrand Christiansson följande.

– – –

Inledningsvis konstaterar försäkringskassan att rättelser har skett i socialförsäkringsnämndernas protokoll i sex fall. I två fall har rättelser skett med angivande av datum och signatur, i tre fall har signatur angivits men inte vilket datum rättelsen skett och i ett fall har rättelsen genomförts utan angivande av signatur eller datum. I samtliga sex fallen har lagrummet 20 kap. 10 a § p. 1 lagen (1962:381) om allmän försäkring åberopats. I samtliga fall har rättelsen gjorts av föredraganden i resp. nämnd.

– – –

RFV:s vägledning

När det gäller ändringar i protokollet med stöd av 20 kap. 10 a § lagen (1962:381) om allmän försäkring framgår det av Riksförsäkringsverkets (RFV) Vägledning 2001:7 Omprövning, ändring och överklagande av allmän försäkringskassas beslut på sidan 20 att ”om det är fråga om ett förbiseendefel i socialförsäkringsnämndens protokoll ska detta ändras enligt 20 kap. 10 a § lagen (1962:381) om allmän försäkring. Det är lämpligt att den tjänsteman som undertecknat protokollet också antecknar ändringen i protokollet och att socialförsäkringsnämndens ordförande signerar ändringen. Den försäkrade underrättas därefter om ändringen. Det är endast förbiseendefel i beslut om försäkring som kan ändras enligt 20 kap. 10 a § lagen (1962:381) om allmän försäkring. Behöver ett annat beslut ändras på grund av ett förbiseendefel finns det en motsvarande bestämmelse i förvaltningslagen som kan tillämpas (26 §).”

Förvaltningslagens 26 §

Rättelse av skrivfel och liknande

26 § förvaltningslagen stadgar:

Ett beslut som innehåller en uppenbar oriktighet till följd av myndighetens eller någon annans skrivfel, räknefel eller liknande förbiseende får rättas av den myndighet som har meddelat beslutet. Innan rättelse sker skall myndigheten ge den som är part tillfälle att yttra sig, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild och åtgärden inte är obehövlig.

Försäkringskassans kommentar till 26 § FL

Av 26 § FL framgår att ett beslut som innehåller en uppenbar oriktighet till följd av myndighetens skrivfel, räknefel eller liknande förbiseende får rättas av myndigheten. Enligt Hellners/Malmqvist avser syftet med förvaltningslagens bestämmelse om rättelse rena avfattnings- och förbiseendefel. Av lagtexten framgår att myndigheten får rätta förbiseendefel. Det är således en befogenhetsregel och inte skyldighetsregel till skillnad från reglerna i 20 kap. 10 § a AFL. Bedömningsfel kan således inte rättas med stöd av 26 § FL. Exempel på vad som är förbiseendefel och får rättas av myndigheten är t.ex. att Andersson förväxlas med Pettersson, årtalet 1875 satts i stället för 1975, talen 1 500 och 8 500 felaktigt lagts ihop till 11 000 etc. Ett liknande fall är att myndigheten i skälen för beslutet har förklarat att den kan bifalla en ansökan med viss begränsning men i själva slutet av misstag inte låtit begränsningen komma till uttryck. Fel av nämnda slag torde regelmässigt falla under kategorin uppenbar oriktighet (Hellners/Malmqvist, Nya förvaltningslagen, 4:e uppl. s. 324). Starka skäl talar enligt Hellners/Malmqvist för att den generella rättelsebefogenheten beträffande förbiseendefel har den vidare omfattning som besvärssakkunniga åsyftat dvs. gäller också uppenbara förväxlingar och liknande misstag. Det bör dock krävas att det utan ringaste tvivel står klart vilket innehåll som myndigheten avsett att ge sitt beslut. Det ligger i sakens natur att myndigheten bör iaktta stor försiktighet vid rättelse som är till nackdel för någon part.

RÅ 1999 ref. 51

Enligt regeringsrättens dom RÅ 1999 ref. 51 gäller att en socialförsäkringsnämnds beslut kan överklagas fr.o.m. den tidpunkt då protokollet från nämndens sammanträde justerats eftersom det fr.o.m. den tidpunkten är allmän handling och offentligt till den del det inte är sekretessbelagt. Härav följer att beslutet fr.o.m. den tidpunkten inte kan ändras till den enskildes nackdel annat än inom ramen för bestämmelserna i 20 kap. 10 a § lagen (1962:38l) om allmän försäkring.

Ärenden enligt JO:s promemoria

I det följande redovisas ärendena i samma ordning som i JO:s promemoria med kommentar i varje enskilt fall.

10 april 2001, . . . , S.E.

Meningen ”Visandedag 900629 enl. 20 kap 10 a p 1 lagen (1962:381) om allmän försäkring” samt signatur har skrivits till i protokollet. Anledningen till tillägget är att visandedagen inte framgår av beslutet men väl under rubriken ”Rätt till livränta” i föredragningspromemorian. För att ärendet skulle kunna matas in i pensionsdatabasen krävs att visandedagen framgår, varför rättelsen företogs.

Försäkringskassans kommentar

Eftersom det i 8 kap. 12 § lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring framgår att 20 kap. 10 a § lagen (1962:381) om allmän försäkring är tillämplig gjordes tillägget i protokollet och vidare i underrättelsen om beslut. Det rör sig, enligt föredraganden, om en uppenbar felaktighet. Ändringen är gjord av föredraganden H.B. Tillägget kan inte anses som en rättelse av förbiseendefel i protokollet. Däremot framgår det av beslutsunderlaget att uppgiften var väsentlig för beslutet och borde ha varit med i själva beslutet. Tillägget kan inte ske på det sätt som gjorts med stöd av 20 kap. 10 a § p. 1. Ärendet borde ha föredragits i nämnden för ett nytt beslut enligt 20 kap. 10 a § p. 3 lagen

(1962:3 81) om allmän försäkring jämfört med 8 kap. 12 § lagen (1976:3 80) om arbetsskadeförsäkring.

20 november 2001, . . . , L.S.

Ändring av antalet timmar har skett i protokollet. Rättelse har skett från 4 281 timmar till 3 568 timmar. Anledningen till rättelsen är att handläggaren vid avstämning upptäckte att det gjorts ett räknefel av timmarna per sexmånadersperiod. Den försäkrade har ansökt om 136,75 timmars assistans per vecka och har enligt beslut och protokoll beviljats 136,75 timmar per vecka. (136,75 timmar per vecka: 7 dagar = 19,5357 timmar per dag x 365,25 dagar per år: 2 halvår per år = 3 567,7)

Försäkringskassans kommentar

Det framgår av 17 § lagen (1993:389) om assistansersättning att 20 kap. 10 a § lagen (1962:38l) om allmän försäkring är motsvarande tillämplig. Med stöd av reglerna i 20 kap. 10 a § p. 1 rättades räknefelet i protokollet, och den försäkrade har meddelats ändringen i underrättelsen om beslut daterad den 8 januari 2002, som ersätter tidigare underrättelse om beslut. Ändringen medför ingen nackdel för den försäkrade eftersom han beviljats det antal assistanstimmar han ansökt om. Det är således enbart en korrigering av en uppenbart oriktig uträkning av antal timmar per sexmånadersperiod. Ändringen är gjord av föredragande H.M. Rättelse av felsummering kan ske enligt 20 kap. 10 a § p. 1 lagen (1962:381) om allmän försäkring så som gjorts.

12 mars 2002, . . . , L.L.

Rättelse av ordet mars till april och ordet februari till mars har skett i protokollet. Anledningen till ändringen är att det av beslutet den 12 mars 2002 felaktigt framgått att utbytet av sjukpenningen skulle ske fr.o.m. mars 2002. Eftersom detta inte låter sig göras ändrades fr.o.m.-tidpunkten till april 2002. Nämnden sammanträdde i mars 2002 och fattade beslut om rätt till sjukbidrag varför sjukbidraget tidigast kan börja betalas ut fr.o.m. månaden efter, dvs. från [och med] april 2002 enligt reglerna i 16 kap. 5 § AFL.

Försäkringskassans kommentar

Det har i protokollet blivit ett skrivfel avseende månaderna mars/april 2002 och februari/mars 2004. Nämndens beslut har inte ändrats i sak. Underrättelsen om beslutet till den försäkrade stämmer överens med det rättade protokollet och rättelsen har gjorts av föredraganden H.B. Skrivfel kan rättas i ärende om försäkring enligt 20 kap. 10 a § p. 1 lagen (1962:381) om allmän försäkring. Rättelsen är också motiverad då den ursprungliga skrivningen i protokollet stred mot lagens regler.

22 mars 2002, . . . , L.P.

Årtalet 2004 har rättats till 2003 i protokollet. Dottern S. fyller 16 år i september 2003. I beslutstexten har felaktigt angivits t.o.m.-tid augusti 2004 i stället för 2003. Ärendet avser vårdbidrag.

Försäkringskassans kommentar

Föredraganden har bedömt det som en uppenbar felskrivning och rättat den enligt 20 kap. 10 a § p. 1 lagen (1962:381) om allmän försäkring. Enligt 22 § lagen (1998:703) om handikappersättning och vårdbidrag gäller 20 kap. 10 a § lagen (1962:381) om allmän försäkring i tillämpliga delar. Enligt 8 § lagen om handikappersättning och vårdbidrag har en förälder rätt till vårdbidrag för barn som inte fyllt 16 år om övriga förutsättningar föreligger. Det ursprungliga beslutet innehöll en uppenbar felaktighet. Rättelsen är motiverad då den

ursprungliga skrivningen i protokollet strider mot lagens regler om vårdbidrag. Föredraganden har bedömt att det är ett uppenbart förbiseendefel och inte ett fel enligt 20 kap. 10 a § p. 3 dvs. uppenbart felaktig rättstillämpning.

Av beslutsunderlaget framgår dock inte otvetydigt att handläggaren av misstag skrivit fel årtal eller om kassan förbisett eller missuppfattat att barnet i ärendet fyllde 16 år i augusti 2003. Det kan därför inte uteslutas att det rör sig om en felaktig rättstillämpning. Ärendet borde därför ha föredragits igen i nämnden, efter kommunicering, för att fatta ett nytt korrekt beslut enligt 20 kap. 10 a § p. 3 lagen (1962:381) om allmän försäkring. Eftersom den försäkrade enligt lagstiftningen inte kan uppbära vårdbidrag efter augusti 2003 kan inte ändringen anses vara till nackdel för den försäkrade.

2 april 2002, . . . , M.N.

Rättelse har skett av årtalet 2001 till 2002 i protokollet. Anledningen till ändringen är att det av beslutet den 2 april 2002 felaktigt framgått att utbytet av sjukpenningen skulle ske fr.o.m. maj 2001. Felaktigt årtal. Eftersom detta inte låter sig göras ändrades fr.o.m. tidpunkten till maj 2002.

Försäkringskassans kommentar

Det har i protokollet blivit ett uppenbart skrivfel avseende årtalet 2001. Nämndens beslut har inte ändrats i sak. Underrättelsen om beslutet till den försäkrade stämmer överens med det rättade protokollet, och rättelsen har gjorts av föredraganden H.B. Rättelse av årtalet kan ske enligt 20 kap. 10 a § p. 1 lagen (1962:381) om allmän försäkring.

9 april 2002, . . . , G.J.

Rättelse har skett i protokollet på så vis att orden ”byta ut din sjukpenning” har ändrats till ”bevilja” och orden ”sjukpenning skall bytas ut” har ändrats till skall ”beviljas”. Den försäkrade har ansökt om hel pensionsförmån och nämnden har beslutat i enlighet med ansökan.

Försäkringskassans kommentar

Skrivfelen, som föredraganden bedömt som uppenbara skrivfel, rättades för tydlighetens skull för att motiveringen och den avvikande meningen skulle överensstämma med beslutet i ärendet, nämligen att det rör sig om en ansökan och inte ett utbyte av sjukpenningen. Rättelsen har således skett i nämndens motivering och inte i nämndens beslut. Nämndens beslut har inte ändrats i sak. Underrättelsen om beslutet till den försäkrade stämmer överens med det rättade protokollet och rättelsen har gjorts av föredraganden H.M. Rättelse av formella fel har gjorts men den fyller ingen annan funktion än att använda rätt ordval i protokollet. En ansökan om förtidspension beviljas eller avslås av nämnden. Utbyte av sjukpenning mot förtidspension sker utan ansökan enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring. Rättelsen bedöms som obehövlig och skulle inte ha gjorts. Om det blir felskrivningar i skälen till ett beslut finns det ingen anledning att rätta sådana felaktigheter då det inte är överklagbart.

Försäkringskassans sammanfattande slutsats

Om uppenbara förbiseendefel finns i socialförsäkringsnämndens justerade protokoll anser kassan att dessa kan rättas med stöd av reglerna i 20 kap. 10 a § p. 1 lagen (1962:381) om allmän försäkring då det är beslut om försäkring. Förbiseendefel bör rättas i beslutsdokumentet (det justerade protokollet) för att undvika att felaktigheten kvarstår inför eventuellt framtida beslut.

Ett förbiseendefel är t.ex. felskrivning av årtal eller felsummering. Förutsättningen är att felaktigheten är uppenbar.

I ovan relaterade ärenden är det, enligt kassans uppfattning, fråga om uppenbara förbiseendefel i tre av fallen (S., L. och N.). I två fall (E. och P.)

borde ärendet ånyo föredragits i nämnden, efter kommunicering, för att fatta ett nytt riktigt beslut. I det tredje fallet (J.) borde ändring inte gjorts alls då den saknade betydelse.

Försäkringskassan konstaterar att ändringarna i protokollen har utförts av respektive föredragande i respektive nämnd i förvissning om att det varit uppenbara förbiseendefel som man med stöd av RFV:s Vägledning ägt rätt att rätta i protokollen enligt 20 kap. 10 a § lagen p. 1 (1962:381) om allmän försäkring.

I inget fall bedömer kassan att rättelsen har varit till nackdel för den försäkrade, och alla rättelser har framgått tydligt av protokollet. Dock har datum och signatur inte antecknats i samtliga fall, vilket är en brist. Rättelserna borde dessutom ha signerats av nämndens ordförande, vilket inte skett.

Försäkringskassan medger att rättelserna inte utförts helt korrekt och att kassan handlagt ärenden felaktigt. Med anledning av detta kommer kassan att ta upp frågan med berörda tjänstemän i organisationen och med samtliga socialförsäkringsnämnder. Försäkringskassan kommer också att vidta åtgärder för att skärpa kvalitetssäkringen av socialförsäkringsnämndsärenden för att minimera risken för förbiseendefel.

Eventuella rättelser ska fortsättningsvis utföras av föredraganden i samråd med nämndens ordförande, som ska signera rättelsen. Av rättelsen ska framgå när den gjorts och vem som gjort den.

Bedömning

Det jag tagit upp i detta ärende är om försäkringskassan gjorde rätt när den åberopade 20 kap. 10 a § p. 1 lagen (1962:381) om allmän försäkring (AFL) för att på olika sätt ändra sina tidigare beslut.

Enligt 20 kap. 10 a § p. 1 AFL skall försäkringskassan ändra ett beslut i ett ärende om försäkring enligt AFL som har fattats av kassan och inte prövats av domstol om beslutet på grund av skrivfel, räknefel eller annat sådant förbiseende innehåller uppenbar oriktighet.

Som framgår av bestämmelsen krävs det att beslutet innehåller en *uppenbar oriktighet* och att det är fråga om ett förbiseendefel av enkel karaktär för att försäkringskassan skall kunna ändra beslutet på detta sätt.

I de sex granskade ärendena har kassan åberopat 20 kap. 10 a § p. 1 AFL för att ändra sina beslut på olika sätt.

I det första redovisade ärendet (socialförsäkringsnämndens protokoll den 10 april 2001) har visandedagen för en arbetsskada lagts till i nämndens beslut som en ändring enligt 20 kap. 10 a § p. 1 AFL. Som kassan har anfört i sitt remissvar är detta inte att anse som ett enkelt förbiseendefel. Det kan därför inte ändras på sätt som skett.

I det andra granskade ärendet (socialförsäkringsnämndens protokoll den 20 november 2001) har kassan gjort en ändring av antalet assistansersättningstimmar. Enligt försäkringskassans redogörelse var det fråga om en ren felsummering. Jag delar kassans uppfattning att beslutet kunde ändras med stöd av 20 kap. 10 a § p. 1 AFL, eftersom det var fråga om ett enkelt fel av uppenbar karaktär.

I det tredje granskade ärendet (socialförsäkringsnämndens protokoll den 12 mars 2002) har ändring skett på så sätt att den tidsperiod varunder sjukbidrag skulle utges förskjutits en månad framåt. Försäkringskassan har anfört att eftersom kassan fattade sitt beslut i mars kunde inte utbytet ske fr.o.m. den

månaden, utan först fr.o.m. månaden därefter. Jag vill här erinra om att det inte är tidpunkten när nämnden beslutar (sammanträdesdatum) som är avgörande härför utan den tidpunkt vid vilken nämndens protokoll justerats. Beslutet anses nämligen meddelat först då. Enligt 16 kap. 5 § AFL skall ju pensionsförmånen utges fr.o.m. månaden näst efter den då beslutet meddelades. I detta fall är det oklart om felet berodde på ett förbiseende av det slag som avses i det aktuella lagrummets första punkt eller om det är fråga om sådan felaktig rättstillämpning som åsyftas i tredje punkten. Enligt min uppfattning bör försäkringskassan i ett sådant fall inte tillämpa 20 kap. 10 a § p. 1 AFL.

I det fjärde granskade ärendet (socialförsäkringsnämndens protokoll den 22 mars 2002) har årtalet avseende slutdatum för utgivande av vårdbidrag ändrats. Av försäkringskassans redogörelse för ärendet framgår att kassan ställer sig tveksam till om det inte rört sig om felaktig rättstillämpning i stället för ett skrivfel. Om kassan har denna uppfattning saknas stöd för att tillämpa 20 kap. 10 a § p. 1 AFL.

I det femte granskade ärendet (socialförsäkringsnämndens protokoll den 2 april 2002) har årtalet vid utbyte av sjukpenning mot sjukbidrag ändrats från 2001 till 2002. Jag instämmer i kassans bedömning att det funnits stöd att tillämpa 20 kap. 10 a § p. 1 AFL vid ändring av beslutet.

I det sista granskade ärendet (socialförsäkringsnämndens protokoll den 9 april 2002) har ändring inte skett av beslutet utan av motiveringen till beslutet, vilket kassan har anfört varit onödigt. Jag delar den uppfattningen.

Vad som är gemensamt för de här behandlade ärendena är att ändring enligt 20 kap. 10 a § p. 1 AFL i samtliga fall gjorts av föredraganden och att ändringen i de flesta fall inte daterats samt – i ett fall – saknat signatur.

Som framgår av ovanstående har försäkringskassan tillämpat ändringsinstitutet i 20 kap. 10 a § p. 1 AFL betydligt mer vidsträckt än vad bestämmelsen medger. Bestämmelsen har uppenbarligen tillämpats för att kassan på ett enkelt och snabbt sätt skulle kunna rätta beslut som av skiftande anledningar blivit felaktiga. Försäkringskassan har tydligen inte gjort någon närmare prövning om förutsättningarna för att tillämpa bestämmelsen var uppfyllda. Detta intryck förstärks av att det också i samtliga fall är föredraganden och inte socialförsäkringsnämndens ordförande som utfört ändringen. Merparten av ändringarna är dessutom inte daterade.

Sammantaget är jag – på de punkter som anges ovan – mycket kritisk till försäkringskassans handläggning av de olika ärendena.

Ärendet här avslutas.

Ett initiativärende angående ändring av socialförsäkringsnämnds protokoll

(Dnr 911-2002)

Den 28 november 2002 meddelade *JO Pennlöv* ett beslut med följande innehåll.

Bakgrund

Vid min inspektion av Stockholms läns allmänna försäkringskassa, kontorsområde Södertälje, den 6 mars 2002 (JO:s dnr 719-2002) granskades bl.a. protokoll från socialförsäkringsnämndens sammanträden under 2001. I ett protokoll från ett sammanträde den 24 oktober 2001 gällande ett ärende om vårdbidrag framkom bl.a. följande.

Socialförsäkringsnämndens protokoll justerades den 24 oktober 2001. Den 7 november 2001 gjorde nämndens ordförande i protokollets marginal en ändring med stöd av 20 kap. 10 a § lagen (1962:381) om allmän försäkring (AFL) av ett personnummer i beslutet.

Utredning

Föredraganden i ärendet upprättade en promemoria, som i huvudsak innehöll det som upptagits ovan. Försäkringskassan anmodades därefter att yttra sig över handläggningen av ändringen.

Försäkringskassan anförde i remissvaret genom direktören Henrik Meldahl följande.

– – –

Bakgrund

E.W., – – –, beviljades vårdbidrag för sin son – – –, i beslut den 24 oktober 2001. Ärendet föredrogs i socialförsäkringsnämnden den 24 oktober 2001 och protokollet justerades samma dag. När man dagen efter skulle underrätta den försäkrade om beslutet uppmärksammades att de fyra sista siffrorna i barnets personnummer hade angivits felaktigt i protokollet. Beslutsunderrättelsen sändes ut med korrekta uppgifter. Vid nästa sammanträde i nämnden den 7 november 2001 rättade ordföranden felskrivningen. Rättelsen utfördes genom att ordföranden i marginalen på ett nytt exemplar av den aktuella sidan av protokollet noterade det rätta personnumret samt angav att rättelsen skett med stöd av 20 kap. 10 a § AFL.

Yttrande

Försäkringskassan ska ändra ett beslut i ett ärende om försäkring enligt AFL, om beslutet har fattats av kassan och inte prövats av domstol, om beslutet t.ex. på grund av skrivfel, räknefel eller annat sådant förbiseende innehåller uppenbar oriktighet (20 kap. 10 a § p. 1 AFL). Ändring behöver inte göras om oriktigheten är av ringa betydelse.

Om det finns anledning att ändra ett nämndbeslut med stöd av 20 kap. 10 a § AFL ska ärendet prövas av socialförsäkringsnämnden. Enligt Riksförsäkringsverkets Vägledning 2001:7 om omprövning, ändring och överklagande av allmän försäkringskassas beslut, sid. 20 f, är det lämpligt att en ändring går till på så sätt att den tjänsteman som undertecknat protokollet

också antecknar ändringen i protokollet och att socialförsäkringsnämndens ordförande signerar ändringen. Den försäkrade underrättas därefter om ändringen. Rättelser av förbiseendefel bör antecknas på den handling som återger originalbeslutet, dvs. i detta fallet på det protokoll som upptar beslutet (jfr Hellners /Malmqvist, Nya förvaltningslagen med kommentar, sid. 292).

Den handläggande tjänstemannen på kontorsområde Södertälje gjorde bedömningen att E.W:s vårdbidragsärende innehöll en oriktighet av sådan betydelse att den skulle ändras med stöd av 20 kap. 10 a § AFL. Rättelsen har utförts i enlighet med de rutiner som beskrivs i Riksförsäkringsverkets Vägledning. I stället för att notera rättelsen på ett nytt exemplar av den aktuella sidan av socialförsäkringsnämndens protokoll borde rättelsen ha noterats på originalprotokollet. Försäkringskassan anser att rättelsen i övrigt utförts korrekt då den handlagts i enlighet med de handläggningsrutiner som föreslås av Riksförsäkringsverket.

Bedömning

Enligt 20 kap. 10 a § p. 1 lagen (1962:381) om allmän försäkring (AFL) skall försäkringskassan ändra ett beslut i ett ärende om försäkring enligt lagen som har fattats av kassan och inte prövats av domstol om beslutet på grund av skrivfel, räknefel eller annat sådant förbiseende innehåller uppenbar oriktighet.

Som framgår av bestämmelsen krävs det att beslutet innehåller en *uppenbar oriktighet* och att det är fråga om ett förbiseendefel av enkel karaktär för att försäkringskassan skall kunna ändra beslutet på detta sätt.

I sina tidigare gällande Allmänna råd 1998:14, s. 25, rekommenderade Riksförsäkringsverket att ändring av ett beslut som fattats av socialförsäkringsnämnd gjordes av en tjänsteman om ändringen avsåg felskrivning eller annat förbiseendefel enligt 20 kap. 10 a § 1 AFL. Den rekommendationen har ersatts av Riksförsäkringsverkets Vägledning 2001:7, vari verket i stället rekommenderar att ändringen signeras av socialförsäkringsnämndens ordförande (s. 20).

Om socialförsäkringsnämnden tidigare beslutat i ärendet bör självfallet nämnden i egenskap av den ursprungliga beslutsfattaren göra ändringen. Jag instämmer dock i Riksförsäkringsverkets rekommendation att ändringen kan utföras av nämndens ordförande. Jag delar också kassans bedömning att ändringen skall göras på originalprotokollet och – inte som skett här – på ett nytt exemplar av aktuell sida i protokollet.

Jag vill avslutningsvis åter understryka att det endast är fel av mycket enkel och uppenbar karaktär som kan ändras med stöd av 20 kap. 10 a § p. 1 AFL på sätt som skett här. Om det föreligger minsta tveksamhet om att så inte skulle vara fallet bör en sådan ändring inte göras.

Jag har i ett annat beslut denna dag (dnr 1414-2002) gällande Hallands läns allmänna försäkringskassa kritiserat den kassan för dess handläggning av ändringar enligt 20 kap. 10 a § p. 1 AFL av socialförsäkringsnämnds beslut.

Med dessa påpekanden avslutas ärendet.

Brister i en försäkringskassas hantering av en begäran om omprövning

(Dnr 3779-2002)

Med anledning av en anmälan mot Dalarnas läns allmänna försäkringskassa, lokalkontoret i Leksand, meddelade *JO Lundin* den 16 april 2003 ett beslut med följande innehåll.

Anmälan

P.G. har i en anmälan, som kom in till JO den 25 oktober 2002, klagat på försäkringskassans handläggningstid för att ompröva ett beslut om sjukpenninggrundande inkomst (SGI). Han har uppgivit bl.a. att hans begäran om omprövning kom in till försäkringskassan den 28 september 2001 men att kassan ännu inte har omprövat sitt beslut. Till anmälan har P.G. fogat en kopia av sin begäran om omprövning.

Utredning

Anmälan har remitterats till försäkringskassan som har anmodats att yttra sig över vad som anförts i anmälan.

I ett remissvar den 12 december 2002 har försäkringskassan, företrädd av direktören Stefan Paavo, anfört i huvudsak följande.

– – –

Av handlingarna i ärendet framgår att försäkringskassan den 6 september 2001 avvisade en begäran om omprövning från P.G. såsom för sent inkommen. I samband med att P.G. överklagade avvisningsbeslutet skickade han också in ytterligare en begäran om omprövning av ett beslut som försäkringskassan fattat den 29 augusti 2001. När överklagan sändes till länsrätten skickades även denna begäran om omprövning med av misstag. Inte heller länsrätten uppmärksammade att det med besvärsskrivelsen fanns med en begäran om omprövning i ett annat ärende. Handlingen sorterades därför in i länsrättens akt. När skrivelsen kom från justitieombudsmannen för yttrande med anledning av P.G:s klagomål på handläggningen, började lokalkontoret att eftersöka P.G:s begäran om omprövning. Den 11 november 2002 hittades handlingen hos länsrätten. Beslut om omprövning fattades den 22 november 2002.

Enligt Riksförsäkringsverkets allmänna råd 2001:4 bör en omprövning göras inom sex veckor från det begäran kom in till försäkringskassan. Försäkringskassan har i detta ärende gjort omprövningen ett drygt år efter det den kom in till försäkringskassan. Normalt ska en begäran om omprövning registreras i ett omprövningsdiarium när handlingen kommer in, just för att ha kontroll på handläggningstider och var handlingarna finns. I detta ärende har en sådan registrering inte skett eftersom det av misstag inte uppmärksammades att omprövningsbegäran inte hörde ihop med den överklagan som skickades till länsrätten.

Försäkringskassan kan bara beklaga att P.G. inte fått sin begäran om omprövning handlagd inom rimlig tid.

P.G. har beretts tillfälle att kommentera försäkringskassans remissvar, men har inte hörts av.

Bedömning

Av utredningen framgår att försäkringskassan inte gått igenom de handlingar som P.G. skickat till kassan så noga att man observerat att det bland dem fanns en begäran om omprövning. Kassans misstag fick i sin tur som följd att försäkringskassan inte fattade något omprövningsbeslut förrän saken aktualiserades genom JO:s remiss till kassan. Detta visar hur viktigt det är att försäkringskassan noga läser alla handlingar som kommer in till kassan och även i övrigt har goda rutiner för att hantera dem. Försäkringskassan kan inte undgå kritik för det inträffade.

Ärendet avslutas.

Miljö- och hälsoskydd samt djurskydd

Handläggningen av ett ärende rörande avlivning av en skadad rovfågel; fråga om tillämpningen av artskyddsförordningen och jaktförordningen

(Dnr 4316-2001)

Anmälan

I en anmälan till JO kritiserade Jan Danielsson Statens jordbruksverk, Naturvårdsverket och Polismyndigheten i Gävleborgs län med anledning av ett ärende rörande avlivning av en skadad rovfågel. Han hemställde att JO skulle granska handläggningen hos myndigheterna. I anmälan anfördes följande.

En skadad rovfågel hittades längs en landsväg i trakten av Ockelbo. Fågeln lämnades till en kvinna, som hade rykte om sig att ha god hand med djur. Hon trodde att fågeln var en duvhök och vårdade den i flera månader. Fågeln blev under rehabiliteringen allt bättre. En granne anmälde henne till länsstyrelsen, som i sin tur kontaktade polismyndigheten. Polismyndigheten hämtade fågeln och kontaktade i samband därmed Jordbruksverket, som hänvisade till Naturvårdsverket. En tjänsteman vid Naturvårdsverket instruerade polisen att, med stöd av 40 a § jaktförordningen (1987:905), avliva fågeln. Avlivningen skedde troligen omedelbart efter telefonsamtalet, och enligt uppgift grävdes den döda rovfågeln ned. Det har senare, efter granskning av fotografier, visat sig att det rörde sig om en bivråk, en art som tillhör kategorin kronans vilt. Döda exemplar av dessa arter skall skyndsamt skickas till Naturhistoriska riksmuseet, dels av vetenskapliga skäl, dels för att förhindra handel med hotade arter. Kvinnan dömdes senare för brott mot artskyddsförordningen (1998:179) till dagsböter.

Jan Danielsson gjorde gällande att Jordbruksverket inte tagit sitt ansvar då verket enbart hänvisat till Naturvårdsverket. Han menade att tjänstemannen vid Naturvårdsverket begått lagbrott då han gav order om avlivning utan att ha förvissat sig om vilken art det gällde och utan att ha låtit en veterinär undersöka fågeln. Tjänstemannen borde även ha sett till att fågeln skickades till Naturhistoriska riksmuseet. Polismyndigheten hade enligt anmälarens uppfattning felat genom att hämta fågeln från pågående rehabilitering, avliva den och gräva ned den.

Utredning

Klagomålen mot Polismyndigheten i Gävleborgs län handlades i ett separat ärende (dnr 4393-2001) hos JO. Efter att ha tagit del av handlingar i polismyndighetens ärende (K 8106-01) beslutade chefsjustitieombudsmannen Claes Eklundh den 14 december 2001 att avsluta det ärendet.

Av inhämtade handlingar från polismyndigheten framgick bl.a. att vissa kontakter ägt rum mellan en polisinspektör och företrädare för Jordbruksverket respektive Naturvårdsverket. Bland annat hade tjänstemannen Ernst Mehnert vid Jordbruksverket den 16 maj 2001 förklarat att verket inte hade

något emot att fågeln förvarades i en viss djurpark, och vid samtal den 29 maj 2001 hade samme tjänsteman anfört att Jordbruksverket inte hade någon önskan om att få fågeln och han hade hänvisat till Naturvårdsverket för beslut om hur fågeln skulle förvaras/omhändertas. Vid telefonsamtal samma dag med tjänstemannen Tommy Svensson vid Naturvårdsverket upptecknades följande i en promemoria vid polismyndigheten.

Vid telefonsamtal med avdelningsdirektör Tommy Svensson ... beslutade denne, efter att ha fått kännedom om att fågeln ej kunde flyga och att den var ”halvtam” (matats under en längre tid i fångenskap), skulle avlivas. Då jakträttsinnehavare för fyndplatsen ej går att fastställa tillfaller fågeln staten. Svensson beslöt att fågeln, efter avlivning, ska begravas på lämpligt sätt.

Av inhämtade handlingar framgick vidare att fågeln tagits i beslag i samband med husrannsakan den 29 maj 2001 och att beslaget fastställts dagen därpå.

Ärendet remitterades därefter till Jordbruksverket och Naturvårdsverket för utredning och yttrande.

Jordbruksverket, genom ställföreträdande generaldirektören Mats Persson, anförde i huvudsak följande.

Den 16 maj 2001 kontaktades Ernst Mehnert av G.S., polismyndigheten i Gävleborgs län, per telefon med förfrågan om vad som gäller vid beslag av en duvhök. Som också framgår av bifogade PM, daterad Gävle den 16 maj, meddelade Ernst Mehnert att djurparksföreningens ordförande H-O.L. skulle kontaktas för besked om lämplig förvaringsplats. Den rättsliga bakgrunden är följande:

Av 29 § artskyddsförordningen (1998:179) framgår bl.a. att Statens jordbruksverk skall meddela föreskrifter om förvaring och skötsel av levande djur och växter som beslagtagits vid misstanke om brott mot 29 kap. miljöbalken.

Av 6 § Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 1999:89) om handel och andra åtgärder med exemplar av vilt levande djur- och växtarter som behöver skydd framgår att beslagtagna djur skall föras till ett räddningsinstitut (rescue-center) eller till annan förvaringsplats som är godkänd av Jordbruksverket. För papegojor och reptiler finns ett räddningsinstitut vid Skansenakvariet. Detta lämpar sig dock inte för förvaring av djurparksdjur och rovfåglar m.fl. arter. Därför har Jordbruksverket kommit överens med Svenska Djurparksföreningen att djurparker som har lämpliga utrymmen för ifrågakommande art får förvara den under beslagstiden. För att lämplig djurpark med lämpliga förvaringsutrymmen skall kunna ställas till förfogande skall Svenska Djurparksföreningens ordförande, f.n. H-O.L., kontaktas för att få ett sådant utrymme anvisat.

När polismyndigheten i Gävle ånyo kontaktade Jordbruksverket i ifrågavarande ärende kunde Jordbruksverket bara åberopa tidigare lämnat besked och i övrigt hänvisa till Naturvårdsverket. För det senare fanns följande skäl:

– Enligt 30 § artskyddsförordningen skall Jordbruksverket och Naturvårdsverket underrättas om beslag.

– Enligt 31 § artskyddsförordningen är det Naturvårdsverket som beslutar om vad som skall ske med djuret efter att detta förverkats.

– Enligt förordningen (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken är det Naturvårdsverket som är central tillsynsmyndighet för artskyddsförordningen.

– Naturvårdsverket administrerar jaktlagstiftningen.

Vid båda tillfällena kontaktades Jordbruksverket underhand per telefon. Inga skriftliga handlingar om eventuell anmälan enligt 30 § artskyddsförordningen finns hos Jordbruksverket.

Bestämmelserna rörande beslag finns i 29–30 §§ artskyddsförordningen och i Statens jordbruksverks föreskrifter om handel och andra åtgärder med exemplar av vilt levande djur- och växtarter som behöver skydd (se ovan).

Bestämmelserna om förverkande och vad som skall ske med och vem som beslutar vad som skall ske med beslagtagna djur finns i 31 § artskyddsförordningen.

Bestämmelser om artbestämning återfinns i 32 § artskyddsförordningen.

Enligt Jordbruksverkets uppfattning skall fågeln efter beslag hanteras enligt 29 § artskyddsförordningen. Varför polismyndigheten, som enligt PM Gävle den 16 maj bekräftat att den fått besked om hur den aktuella fågeln skall omhändertas vid beslag och som också själva tagit de föreskrivna kontakterna, inte placerade fågeln i anvisade utrymmen är inte känt av Jordbruksverket. Verket har vid flera tillfällen påmints om att det finns en motvilja mot att beslagta levande djur bland myndigheter som utför beslag, t.ex. polis, eftersom kostnaderna för förvaring, skötsel och foder för beslagtagna djur under beslagstiden skall finansieras av den myndighet som beslutat om beslag. Rikspolisstyrelsen har också i en skrivelse till Jordbruksverket tagit upp denna fråga och begärt att särskilda öronmärkta medel ställs till förfogande för kostnaderna i samband med beslag av levande vilda djur. Jordbruksverket har vidarebefordrat brevet med egna kommentarer till Miljödepartementet där frågan är under utredning.

– – –

Jordbruksverket har handlagt ärendet i enlighet med gällande bestämmelser.

Naturvårdsverket, genom ställföreträdande generaldirektören Mats Olsson, anförde i huvudsak följande.

Händelseförloppet

Såvitt Naturvårdsverket känner till har följande hänt: I maj 2001 hade polisen i Gävle fått kännedom om att en I-M.N. i Ockelbo hade tagit hand om en fågel. Enligt uppgift var det fråga om en duvhök. Någon gång mellan den 16 och 29 maj 2001 åkte G.S. och en kollega vid Gävlepolisen ut till Ockelbo, och vid en husrannsakan togs fågeln i beslag. Enligt uppgift filmade polisen fågeln och lokalen/buren där fågeln förvarades vid beslagtillfället. Med fågeln i polisbilen ringer inspektör G.S. till Naturvårdsverket och talar med avdelningsdirektör Tommy Svensson. Polisen säger då att det är fråga om en skadad duvhök. Att det sägs att det är en duvhök styrks av polisens tjänsteanteckning från samtalet med Tommy Svensson. Det kan antas att polisen ringer till Naturvårdsverket för att underrätta enligt 29 och 30 § § artskyddsförordningen om att man tagit ett djur i beslag. Tommy Svensson får inte klart för sig att det är detta det är fråga om. Han uppfattar det som en allmän rådfrågning från en myndighet till en annan. Efter att ha hört sig för om fågelns skick säger Tommy Svensson att fågeln bör avlivas. Fågeln kunde enligt polisen inte flyga och hade inte lärt sig detta på de senaste nio månaderna. Den var alltså allvarligt skadad. Det underliggande lagstödet för att avliva fågeln fanns enligt Tommy Svenssons uppfattning i 40 a § jaktförordningen. Tommy Svensson har lång erfarenhet inom området, och hans kunskaper bygger bl.a. på utövande av konventionell jakt med vapen och fångstredskap under de senaste 39 åren. Tommy Svensson har varit heltidsanställd vid Statens veterinärmedicinska anstalt för att genomföra test av fångstredskap. Han arbetar nu på Naturvårdsverket med jaktfrågor sedan många år.

Polismännen uppfattade uppenbarligen vad Tommy Svensson sa som ett beslut och avlivade fågeln. Det har sedermera framkommit, bl.a. genom att sakkunniga studerat de filmer polisen tog vid husrannsakan, att allting talar för att det inte var fråga om en duvhök utan en bivråk. Det finns inga tjänsteanteckningar hos Naturvårdsverket avseende telefonsamtalet mellan polisen och Tommy Svensson.

– – –

Tillämpliga lagrum

Det aktuella området regleras framför allt av två förordningar, artskyddsförordningen (1998:179), som faller under miljöbalken och jaktförordningen (1987:905) som faller under jaktlagen. Regleringen är svårgenomtränglig. De två förordningarna flätas in i varandra och det kan ibland vara besvärligt att se vilka regler som gäller.

I det aktuella fallet tillkommer att det som från början hade konstaterats vara en duvhök så småningom visat sig vara en bivråk. I vissa avseenden skall dessa båda fåglar behandlas olika enligt lagstiftningen.

Det är förbjudet att förvara levande exemplar av fåglar som lever vilt inom Europeiska unionens europeiska område (7 § artskyddsförordningen). Från denna regel finns undantag bl.a. vid tillfällig förvaring i samband med omhändertagande för vård och behandling i samband med sjukdom eller skada (8 § sista p artskyddsförordningen). I en dom från Göta hovrätt tolkas tillfällig förvaring enligt artskyddsförordningen som förvaring under högst en vecka av ett sjukt eller skadat djur utan att anmäla det till myndigheterna. (Göta hovrätts dom B382-01 från 2001-09-17 där hovrätten fastställer Örebro tingsrätts dom). Det finns ett antal privatpersoner och föreningar som har tillstånd att ta hand om vissa arter av skadade däggdjur och fåglar. Undantag från huvudregeln gäller också om det visas att djuret tagits från naturen i enlighet med bestämmelserna i jaktlagen (8 § första strecksatsen artskyddsförordningen).

Jordbruksverket får medge undantag från förvaringsförbudet för naturvårds-, forsknings- eller undervisningsändamål (12 § artskyddsförordningen).

Bivråken omfattas av Washingtonkonventionen (CITES), bilaga II och bilaga A i Citesförordningen. Enligt dess artikel 8:2 kan medlemsstaterna förbjuda innehav av exemplar av arter som omfattas av bilaga A. Enligt artikel 8:1 är det förbjudet att inneha exemplar av dessa arter för försäljning.

Om det behövs av artskydds- eller djurskyddsskäl skall Jordbruksverket meddela föreskrifter om förvaring och skötsel av levande djur eller växter som har beslagtagits vid misstanke om brott mot 29 kap. miljöbalken eller EG-förordningen 338/97 och varusmugglingslagen (29 § artskyddsförordningen). Jordbruksverket har i anledning av bemyndigandet meddelat föreskrifter om att djur skall föras till rescue-center eller annan godkänd förvaringsplats. Innan Jordbruksverket fattar beslut om föreskrift skall samråd ske med Naturvårdsverket, Rikspolisstyrelsen och Tullverket. Om man tagit djur eller växt i beslag enligt 29 § artskyddsförordningen så skall Jordbruksverket och Naturvårdsverket underrättas. Om det är fråga om levande växter eller djur så skall detta ske utan dröjsmål (30 § artskyddsförordningen).

Om levande djur eller växter förverkats får dessa efter beslut av Naturvårdsverket placeras hos innehavare av tillstånd för förevisning (31 § artskyddsförordningen). I samband med beslut om placering skall Naturvårdsverket efter samråd med Naturhistoriska riksmuseet förordna om hur exemplaret skall hanteras sedan det dött. Innan dött exemplar förverkas skall samråd ske med Naturhistoriska riksmuseet om det inte är uppenbart att exemplaret inte är av intresse för forskningen. Förverkat exemplar får överlämnas till museet, institution för forskning eller undervisning, 31 § artskyddsförordningen. Det finns i artskyddsförordningen ingen reglering avseende avlivande av djur av djurskyddsskäl.

Enligt 41 § jaktförordningen får vilt inte sättas ut i frihet. Detta gäller dock inte vilt som fångats i fångstredskap. Detta skall vid vittjningstillfället omedelbart avlivas eller återges friheten såvitt det inte är frågan om fångst i vilthägn då fångst är av den art som hägnet är avsett för (12 a § artskyddsförordningen). Det är nämligen möjligt att efter tillstånd från länsstyrelsen hålla vilda djur i vilthägn (41 a § jaktförordningen). Naturvårdsverket kan också meddela undantag i det enskilda fallet eller genom generella föreskrifter från 41 § jaktförordningen och 12 a § jaktförordningen.

Anträffas frilevande vilt så skadat eller i sådan belägenhet att det av djurskyddsskäl snarast bör avlivas får djuret avlivas även om det är fredat eller avlivningen sker på annans mark (40 a § jaktförordningen). Det finns inga regler som säger att man i dessa fall måste förvissa sig om vilken art det gäller eller att man måste kalla på veterinär för att fastställa hur allvarligt skadat djuret är. Naturvårdsverket har i 65 § kungörelse med föreskrifter om jakt (jaktkungörelse), (SNFS 1994:3) föreskrivit följande: Om fredat vilt fångats skall detta frisläppas om det är oskadat eller bedöms kunna fortsätta leva utan onödigt lidande. Om viltet är allvarligt skadat, skall det avlivas. Anmälan om att fredat vilt fångats och avlivats eller påträffats dött i fångenskap skall snarast göras till berörd polismyndighet.

Om någon påträffar ett dött djur eller har omhändertagit eller dödat sådant djur, som tillfaller staten, statens vilt, (33 § jaktförordningen) skall denne snarast göra anmälan till polisen (36 § jaktförordningen). Polismyndigheten skall se till att djur som räknas till statens vilt tas om hand, när den fått en anmälan. Naturvårdsverket skall genom föreskrifter eller beslut i det enskilda fallet bestämma hur det skall förfaras med omhändertaget statens vilt (38 § jaktförordningen). Till statens vilt räknas ... bivråk ...

Beslut i det enskilda fallet fattas i dessa fall enligt Naturvårdsverkets delegationsordning av avdelningschef och skall vara skriftligt. Generella föreskrifter beslutas av verkets styrelse enligt verksförordningen.

I fall då det inte är fråga om statens vilt tillfaller djuret jakträttshavaren.

Att vilt är fredat innebär att det inte finns jakttider för detta. Alla arter fredat vilt är inte statens vilt. Men statens vilt är alltid fredat.

Tillämpas ovan angivna regler på fallet att det är fråga om en duvhök gäller följande. Duvhök är fredat vilt men inte statens vilt. Den som anträffar fågeln och finner den allvarligt skadad kan avliva den av djurskyddsskäl enligt 40 a § jaktförordningen utan att kontakta polisen. Han eller hon bör sedan kontakta jakträttshavaren. Han eller hon får också förvara den några dagar enligt 8 § artskyddsförordningen, men måste sedan kontakta myndigheterna (polisen), som kan placera djuret på en godkänd institution som tar emot skadade djur för rehabilitering enligt en lista över godkända hägn som Naturvårdsverket och länsstyrelserna har sammanställt med stöd av jaktförordningen. Om en duvhök tas i beslag skall polisen kontakta Jordbruksverket och Naturvårdsverket och sedan placera den på av Jordbruksverket godkänt rescue-center eller annan förvaring. När sedan fågeln är förverkad beslutar Naturvårdsverket om placering. Som redan framgått finns ingen lagreglering av möjligheten att avliva i artskyddsförordningen, som gäller här.

För en bivråk, som är statens vilt gäller följande. Om den anträffas skadad kan den avlivas av djurskyddsskäl enligt 40 a § jaktförordningen. Eftersom det är statens vilt måste man dock sedan kontakta polisen som i sin tur kontaktar Naturvårdsverket, som har att fatta beslut om vad som skall göras med fågeln enligt 39 § jaktförordningen. Beslutet fattas av vederbörande avdelningschef. För beslag gäller samma regler som för duvhök.

Bedömning om handläggningen skett i överensstämmelse med gällande regler

Polisen har ringt till Naturvårdsverket, en av de myndigheter som skulle meddelas om en beslagtagen fågel. Tommy Svensson har förutsatt att polisen ringde till den centrala jakt- och miljömyndigheten för att få ett råd om en

skadad duvhök. Detta innebär att artskyddsförordningens regler om beslagtagen fågel aldrig aktualiserats för Tommy Svensson i detta fall. Tommy Svensson har mot bakgrund av sin långvariga erfarenhet på jakt- och viltområdet och med tanke på de skador, som polisen beskrev, rekommenderat, att fågeln skulle avlivas. Detta har polisen uppfattat som att Tommy Svensson fattade ett beslut om avlivning. (Att polisen uppfattade Tommy Svenssons råd som ett beslut styrks av en tjänsteanteckning som finns i JO:s hit överskickade material.)

Varken Naturvårdsverket eller Tommy Svensson har befogenhet att fatta beslut om avlivning. Tommy Svensson har inte heller gjort det. Däremot har handläggare på Naturvårdsverket, som är den centrala miljö- och jaktmyndigheten, ett tungt ansvar för de råd man ger på området. Det är olyckligt att det sker sådana missförstånd som skett i detta fall. Med den arbetsbelastning och det stora antal telefonförfrågningar som bl.a. handläggare inom Tommy Svenssons kompetensområde på Naturvårdsverket får är det snarast omöjligt att undvika. Naturvårdsverket överväger dock i vilken mån och hur man kan strama upp rutinerna vid telefonförfrågningar inom området.

Jan Danielsson gavs möjlighet att yttra sig över remissvaren.

I beslut den 6 november 2002 anförde *JO Berggren* följande.

Bedömning

Myndigheternas hantering av ärendet med den skadade rovfågeln liksom domstolens dom i brottmålet har väckt starka känslor hos allmänheten och varit föremål för stort massmedialt intresse. Ärendet har också gett upphov till ett antal ärenden hos JO. Som jag inledningsvis nämnt har anmälan mot Polismyndigheten i Gävleborgs län handlagts av chefsjustitieombudsmannen Claes Eklundh, som efter att ha tagit del av polismyndighetens handlingar i ärendet beslutat att inte utreda ärendet vidare. Tidigare har även en åklagare vid Åklagarmyndigheten i Västerås anmälts till JO. Också Sandvikens tingsrätt, som dömt i brottmålet, har anmälts hit. Inte i något av fallen har JO funnit anledning att begära in yttrande från de anmälda myndigheterna.

Syftet med min granskning har varit att utreda vad som förevarit vid de kontakter som ägt rum mellan Jordbruksverket, Naturvårdsverket och polismyndigheten samt bedöma om Jordbruksverkets och Naturvårdsverkets handläggning av ärendet utifrån de uppgifter de erhållit överensstämmer med gällande regelverk på området. Min utredning har lett fram till följande.

Jordbruksverket och Naturvårdsverket har i sina respektive yttranden på ett klargörande sätt och mot bakgrund av omständigheterna i ärendet redogjort för tillämpliga lagrum och andra bestämmelser.

Jordbruksverket har vidare uppgett att en tjänsteman där, Ernst Mehnert, kontaktades av en polis vid Polismyndigheten i Gävleborgs län med en förfrågan om vad som gäller vid beslag av en duvhök. Ernst Mehnert upplyste om vem som skulle kontaktas för besked om lämplig förvaringsplats. Vid en senare kontakt dem emellan åberopade Ernst Mehnert tidigare lämnade besked samt hänvisade i övrigt till Naturvårdsverket. Uppgifterna överensstämmer med vad som antecknats i polismannens tjänsteanteckning.

Den aktuella rovfågeln hade tagits i beslag då det förelåg misstanke om brott mot 29 kap. 8 § 28 p miljöbalken. I sådant fall, då levande djur har be-

slagtagits, skall Jordbruksverket om det behövs av artskydds- eller djurskyddsskäl meddela föreskrifter om förvaring och skötsel (29 § artskyddsförordningen). Beslagtagna djur skall föras till ett räddningsinstitut eller till en annan förvaringsplats som är godkänd av Jordbruksverket (6 § Statens jordbruksverks föreskrifter, SJVFS 1999:89, om handel och andra åtgärder med exemplar av vilt levande djur- och växtarter som behöver skydd). För besked om lämplig djurpark i det enskilda ärendet skall, enligt Jordbruksverkets rutiner, djurparksföreningens ordförande kontaktas. Vidare skall Jordbruksverket och Naturvårdsverket underrättas om djur eller växter tagits i beslag enligt 29 § artskyddsförordningen. Om beslaget gäller levande djur skall underrättelse ske utan dröjsmål.

Utredningen visar inget annat än att Jordbruksverket och Ernst Mehnert agerat i enlighet med de regler och rutiner som gäller på området. Något skäl att kritisera denna hantering föreligger således inte.

Naturvårdsverket har angående det aktuella händelseförloppet uppgett i huvudsak följande. Avdelningsdirektören Tommy Svensson kontaktades av en polis vid Polismyndigheten i Gävleborgs län med anledning av en skadad duvhök. Det kan antas att polisen ringde till Naturvårdsverket för att underrätta enligt 29 och 30 §§ artskyddsförordningen om att ett djur tagits i beslag. Tommy Svensson fick emellertid inte detta klart för sig utan uppfattade påringningen som en allmän rådfrågning från en myndighet till en annan. Efter att ha hört sig för om fågelns skick rekommenderade Tommy Svensson avlivning av fågeln. Något beslut om avlivning fattades inte.

Av utredningen har framkommit att artskyddsförordningens regler om vad som gäller vid beslag av djur eller växter aldrig aktualiserades för Tommy Svensson. Han agerade i stället utifrån 40 a § jaktförordningen. Enligt den bestämmelsen får ett frilevande vilt, som anträffas så skadat eller i sådan belägenhet att det av djurskyddsskäl snarast bör avlivas, avlivas även om det är fredat. Någon anledning att ifrågasätta Tommy Svenssons bedömning att fågeln var så skadad att den borde avlivas föreligger inte. Emellertid uppstår frågan om Tommy Svensson borde ha förstått att polismyndigheten vände sig till Naturvårdsverket för att underrätta enligt 29 och 30 §§ artskyddsförordningen om att en fågel tagits i beslag. Av den tjänsteanteckning som upprättades vid polismyndigheten i samband med telefonsamtalet med Tommy Svensson framgår inte om det uttryckligen uppgavs att det var fråga om en beslagtagen fågel. Vid Naturvårdsverket upprättades aldrig några anteckningar med anledning av samtalet. Utredningen i övrigt ger inte heller någon grund för att påstå att Tommy Svensson borde ha förstått att artskyddsförordningens bestämmelser skulle tillämpas. Det är inte troligt att det genom ytterligare utredning skulle komma fram något som skulle leda till någon annan bedömning.

Händelsen ger emellertid anledning att understryka vikten av att myndigheter och myndigheters tjänstemän vinnlägger sig om att vara klara och tydliga vid kontakter med såväl andra myndigheter som allmänheten. Detta är naturligtvis särskilt viktigt i ett fall som detta där de råd man ger ligger till grund för beslut eller åtgärder som inte kan återställas. Någon anledning att rikta kritik mot Tommy Svensson i detta avseende föreligger dock inte. Jag

konstaterar i sammanhanget att Naturvårdsverket arbetar med att ytterligare förbättra rutinerna vid telefonförfrågningar.

Vad som i övrigt anförts föranleder inget uttalande eller annan åtgärd av mig.

Ärendet avslutas.

Tillsynsansvaret för ett Natura 2000-område

(Dnr 749-2002)

Anmälan

I en anmälan till JO begärde Stig Johannesson, ordförande i Kungälvs Naturskyddsförening, och Kåre Ström, Kungälvsornitologerna, att JO skulle granska Skogsvårdsstyrelsens Västra Götaland handläggning av ett tillsynsärende rörande ett Natura 2000-område. I anmälan anfördes bl.a. följande.

Kungälvs Naturskyddsförening och Kungälvsornitologerna kontaktade för en tid sedan bl.a. skogsvårdsstyrelsen och anmälde att företrädare för Lysegårdens golfbana hade låtit skövla ett område med ädellövskog samt alar strax nedströms Lysegårdsfallet. Området är klassat som ett Natura 2000-område. Skogsvårdsstyrelsen hänvisade till länsstyrelsen som hänvisade tillbaka till skogsvårdsstyrelsen. Enligt länsstyrelsen är det skogsvårdsstyrelsen som har tillsyn i Natura 2000-områden, vilket man på skogsvårdsstyrelsen inte kände till. Skogsvårdsstyrelsen kontaktade därefter ägaren till golfbanan angående ingreppen och påtalade att sådana ingrep inte var tillåtna. Då skadan redan var skedd ansåg sig skogsvårdsstyrelsen inte kunna göra något mer.

Utredning

Upplysningar inhämtades från Uddevalla skogsvårdsdistrikt, varvid framkom följande.

Det stämmer att ingen i skogsvårdsdistriktet kände till att distriktet hade tillsyn över Natura 2000-områden. Någon information om detta har inte lämnats av Skogsstyrelsen. Lysegårdsfallet är en nyckelbiotop och det krävs tillstånd innan sådana åtgärder som t.ex. att fälla träd får vidtas inom området. I efterhand kan dock distriktet inte vidta några åtgärder.

Upplysningar inhämtades även från Skogsvårdsstyrelsen Västra Götaland, varvid framkom följande.

Skogsvårdsdistriktet i Uddevalla har missuppfattat betydelsen av att ett område klassas som Natura 2000-område. Det är dock inte lätt att reda ut vilka regler som gäller på området. Någon närmare information från Skogsstyrelsen har inte lämnats. I det aktuella fallet förefaller det som om någon form av samråd skett i efterhand. Frågan nu gäller främst vilken myndighet som eventuellt skall anmäla den som låtit fälla träden till åtal, skogsvårdsdistriktet eller länsstyrelsen. Det kan därvid påpekas att länsstyrelsen inte har överlämnat några kartor över befintliga Natura 2000-områden till skogsvårdsstyrelsen. Enligt uppgift är det dock på gång.

Anmälan remitterades därefter till Skogsvårdsstyrelsen Västra Götaland för utredning och yttrande. Styrelsen anförde i sitt remissvar efter att ha inhämtat yttrande från distriktskontoret i Uddevalla bl.a. följande.

År 2002 anmälde Svenska Naturskyddsföreningen via länsstyrelsen till skogsvårdsstyrelsens distrikt att avverkning skett inom det aktuella området vid Lysegården. Vid ett fältbesök kunde konstateras att avverkning skett inom ett område som registrerats som nyckelbiotop. Efteråt konstaterades att det var ett Natura 2000-område. Något samråd enligt miljöbalken hade inte skett innan avverkningen utfördes. Det konstaterades dock att den utförda avverkningen inte påtagligt skadat biotopens naturvärden, och skogsvårdsdistriktet vidtog därför ingen annan åtgärd än att upplysa fastighetens ägare om samrådsplikten vid eventuella fortsatta skogliga arbetsföretag inom fastighetens nyckelbiotoper.

Enligt 7 kap. 28 a § miljöbalken krävs tillstånd av länsstyrelsen för att bedriva verksamhet eller vidta åtgärder som på ett betydande sätt kan påverka miljön inom ett Natura 2000-område. Skogsvårdsstyrelsen har bedömt att den utförda åtgärden inte på ett betydande sätt påverkat miljön. Det har därför inte varit aktuellt med någon åtalsanmälan.

Stig Johannesson och Kåre Ström yttrade sig över remissvaret och vidhöll sin kritik mot skogsvårdsstyrelsen.

Från Åklagarmyndigheten i Göteborg upplystes att en anmälan angående otillåten miljöpåverkan vid Lysegårdens golfbana gjorts dit och att beslut om att inleda förundersökning fattats.

I beslut den 17 januari 2003 anförde *JO Berggren* följande.

Bedömning

JO:s tillsyn avser i första hand en kontroll av att myndigheterna och deras befattningshavare i sin verksamhet följer lagar och andra författningar samt i övrigt fullgör sina åligganden. Granskningen är av rättslig art och avser främst tillämpningen av gällande förfaranderegler. Däremot brukar JO inte pröva myndigheternas ställningstaganden i sakfrågor, i synnerhet om besluten bygger på lämplighetsöverväganden eller förutsätter särskild sakkunskap. Jag har därför begränsat min utredning till att avse frågan huruvida handläggningen vid skogsvårdsstyrelsen varit korrekt från formell synpunkt.

Natura 2000 är ett nätverk av värdefulla naturområden som byggts upp inom EU. Det har tillkommit med stöd av EU:s habitatdirektiv (direktiv 92/43/EEG) och fågeldirektiv (direktiv 79/409/EEG). Enligt 7 kap. 27 § miljöbalken skall regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer fortlöpande föra en förteckning över naturområden som bör beredas skydd eller har beretts skydd som särskilt skyddsområde eller särskilt bevarandeområde enligt dessa direktiv. Regeringen har förordnat att Naturvårdsverket skall föra denna förteckning (15 § förordningen, 1998:1252, om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.).

Områdena skyddas främst genom att det krävs tillstånd för verksamheter och åtgärder som på ett betydande sätt påverkar miljön i dessa (7 kap. 28 a §).

Frågor om tillstånd prövas av länsstyrelsen (7 kap. 29 b §). Enligt 4 § skogsvårdslagen (1979:429) gäller miljöbalkens bestämmelser om tillstånd även vid skogsvårdsverksamhet. Att ett område har förtecknats eller förklarats som ett särskilt skyddsområde eller särskilt bevarandeområde enligt 7 kap. 27 § miljöbalken hindrar inte att området kan vara skyddat även enligt andra bestämmelser, t.ex. som biotopskyddsområde enligt 7 kap. 11 § miljöbalken.

Det är huvudsakligen länsstyrelsen som har det operativa tillsynsansvaret i de områden som omfattas av 7 kap. 27 § miljöbalken. Undantag görs dock för sådana verksamheter som omfattas av skogsvårdslagen och som avser t.ex. avverkning av skog. För sådana verksamheter och åtgärder är det skogsvårdsstyrelsen som ansvarar för den operativa tillsynen (se bilaga till förordningen, 1998:900, om tillsyn enligt miljöbalken, A15 och A25).

Av utredningen i ärendet har framkommit att Uddevalla skogsvårdsdistrikt, vid den tidpunkt då bl.a. Kungälvs naturskyddsförening påtalade att företrädare för Lysegårdens golfbana hade låtit avverka träd i ett Natura 2000-område, inte kände till i vilken omfattning myndigheten ansvarade för tillsynen inom dessa områden. Detta är självfallet inte acceptabelt. Av remissvaret framgår att skogsvårdsstyrelsen numera är medveten om sitt tillsynsansvar. Jag utgår från att styrelsen vidtagit erforderliga åtgärder för att i fortsättningen riktigt kunna fullgöra sina åtaganden i detta hänseende och stannar därför vid den kritik som ligger i det sagda. Jag har därvid noterat att frågan om ansvaret för det påtalade ingreppet i det aktuella Natura 2000-området för närvarande utreds av åklagare.

Vad som i övrigt har framkommit i ärendet motiverar inte någon ytterligare åtgärd eller något uttalande från min sida.

Ärendet hos JO är härmed avslutat.

Utbildnings- och kultursektorn

Disciplinnämndens vid Uppsala universitet handläggning av ett ärende rörande avstängning enligt 10 kap. 2 § högskoleförordningen (1993:100), m.m. Fråga bl.a. om disciplinnämnden bort bereda studenten möjlighet att närvara vid nämndens sammanträde när anmälare hördes

(Dnr 3799-2001)

Anmälan

F.K. framförde i en anmälan till JO klagomål mot Disciplinnämnden vid Uppsala universitet angående handläggningen av ett ärende rörande avstängning enligt 10 kap. 2 § högskoleförordningen. Hon anförde att disciplinnämndens beslut den 26 november 1999 fattats trots avsaknad av bevis och gjorde därtill gällande att det förelåg jäv i och med att anmälaren tilläts agera sakkunnig vid nämnden. F.K. klagade vidare bl.a. på att hon inte fått närvara vid disciplinnämndens sammanträde när prefekt och studierektor hördes av nämnden. Till anmälan var fogat ett antal handlingar, däribland disciplinnämndens beslut den 26 november 1999 och Länsrättens i Uppsala län dom den 23 december 1999 (mål nr 2292-99).

Utredning

Disciplinnämnden vid Uppsala universitet anmodades att göra en utredning angående vad som i anmälan sades om att F.K. inte fick närvara vid sammanträdet när prefekt och studierektor hördes av nämnden samt att till JO inkomma med ett yttrande över vad som framkommit. Disciplinnämnden inkom med ett yttrande upprättat av nämndens ordförande Bo Sundqvist och nämndens sekreterare Magnus Hallberg. I remissvaret anfördes följande.

Disciplinnämnden vid Uppsala universitet har anmodats att yttra sig över förhållandet att F.K. inte närvarade vid nämndens sammanträde den 10 november 1999 när prefekt Lars Rask och studierektor Örjan Zetterqvist hördes av nämnden.

Prefekt Lars Rask och studierektor Örjan Zetterqvist vid institutionen för medicinsk biokemi och mikrobiologi anmälde den 8 september 1999 F.K. till rektor för otillbörlig avskrift av tentamensskrivningar. Anmälan bestod av en skrivelse om fyra sidor och fyra bilagor innehållande bl.a. de i ärendet tre aktuella tentamensskrivningarna. F.K. bereddes tillfälle att yttra sig över anmälan och inkom den 1 oktober 1999 med en skrivelse till rektor. Rektor beslutade efter samråd med den lagfarne ledamoten, professor Bertil Bengtsson, att hänskjuta ärendet till disciplinnämnden för prövning. Sedan disciplinnämnden vid sitt sammanträde den 10 november 1999 gått igenom ärendet kallades Lars Rask och Örjan Zetterqvist in för att lämna dessa tillfälle att besvara disciplinnämndens frågor. F.K. kallades senare in för att beredas tillfälle att inför nämnden uttala sig i saken i enlighet med 10 kap. 11 § högskoleförordningen. De uppgifter som var av betydelse för disciplinnämndens beslut i ärendet framgick av institutionens anmälan inklusive bilagor.

I nästan alla disciplinärenden framgår fullständig bevisning om en förseelse av det skriftliga materialet. Ytterst sällan förekommer det att något fram-

kommer vid disciplinnämndens sammanträden som enligt förvaltningslagen måste kommuniceras med studenterna. Samtal vid sammanträdena med företrädare för vederbörande institution eller med skrivningsvakter har främst funktionen att bekräfta innehållet i det skriftliga materialet. Ibland lämnas upplysningar som är nödvändiga för att kunna bedöma hur allvarlig förseelsen är och huruvida exempelvis medförda hjälpmedel har relevans för provet. Ganska ofta diskuteras organisationen av ett prov. Diskussionen kan då leda över till mer allmän diskussion av institutionens rutiner, säkerhets- och kontrollåtgärder (som kan vara direkt olämpligt att föra i en students närvaro). Ibland diskuteras studentens studiesituation (bl.a. för att man skall kunna bedöma hur avstängningen drabbar honom eller henne) och personliga förhållanden, allt i syfte att finna förmildrande omständigheter eller för att undvika att en avstängning verkar alltför strängt.

Numera har disciplinnämnden andra rutiner vid sina sammanträden än vad som gällde vid behandlingen av ärendet rörande F.K. Efter att disciplinnämnden gått igenom ärendet kallas först den anmälda studenten in för att beredas tillfälle att inför nämnden uttala sig i saken. Studenten lämnas sedan möjlighet att stanna kvar vid sammanträdet då andra personer hörs av nämnden. Syftet är främst att undvika spekulationer om vad som läggs till grund för nämndens beslut.

Det kan avslutningsvis nämnas att Disciplinnämnden vid Uppsala universitet i ett yttrande till Högskoleverket angående studenternas rättssäkerhet uttalat att det borde övervägas om inte 10 kap. 11 § högskoleförordningen skulle behöva ändras för att stärka studenternas rättssäkerhet. Högskoleverket har i rapporten ”20 åtgärder för att stärka studenternas rättssäkerhet” föreslagit att det i 10 kap. 11 § högskoleförordningen görs tillägget att studenten även har rätt att närvara vid disciplinnämndens sammanträde i de delar nämnden inhämtar uppgifter från andra, om inte synnerliga skäl talar emot det.

F.K. yttrade sig över remissvaret.

I beslut den 9 januari 2003 anförde *JO André* följande.

Bedömning

Med anledning av F.K:s klagomål angående den bevisvärdering som låg till grund för discipinnämndens beslut vill jag inledningsvis uttala följande.

Det är inte JO:s uppgift att ersätta den rättstillämpning som ankommer på andra organ i samhället.

JO:s huvuduppgift är att granska att myndigheter och andra som står under JO:s tillsyn följer lagar och andra författningar i sin verksamhet. Syftet med denna granskning är i första hand att undersöka om myndigheterna har handlat enligt de regler för förfarandet som gäller för dem.

JO kan inte ändra eller upphäva ett beslut som en domstol eller en annan 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 en lag eller en förordning eller när det annars framstår som uppenbart felaktigt.

Detta innebär att JO som regel inte utreder klagomål som gäller värdering av bevisning eller andra bedömningar i domar och beslut.

Vad härefter gäller påståendet om jäv framgår av disciplinnämndens protokoll den 10 november 1999 att anmälarna hörts av nämnden. Detta förfarande är en del av nämndens utredningsskyldighet och utgör således inte en omständighet som kan innebära jäv.

Det som F.K. har framfört i dessa delar har mot denna bakgrund inte föranlett någon åtgärd från min sida.

Jag har i detta ärende endast funnit anledning att pröva om disciplinnämnden gjorde rätt när F.K. inte gavs tillfälle att närvara vid nämndens sammanträde när prefekten och studierektorn hördes.

Enligt 10 kap. 11 § högskoleförordningen skall disciplinnämnden se till att ett ärende som hänskjuts dit utreds noggrant. Nämnden skall bereda studenten som berörs av ärendet tillfälle att inför nämnden uttala sig i saken. Någon bestämmelse som ger studenten rätt att närvara då någon hörs på initiativ av nämnden finns inte i högskoleförordningen.

I den i remissvaret nämnda rapporten från Högskoleverket (Rapport 2001:27 R) – 20 åtgärder för att stärka studenternas rättssäkerhet – anges vad gäller den nu aktuella frågan bl.a. följande (s. 92).

> I 10 kap. 11 § högskoleförordningen anges att disciplinnämnden skall se till att ett ärende som hänskjuts dit utreds noggrant och att nämnden skall bereda studenten som berörs av ärendet tillfälle att inför nämnden uttala sig i saken. Reglerna innebär en utvidgning av förvaltningslagens regler om handläggning av ärenden och muntlig handläggning. Disciplinnämnden skall således utreda anmälningar noggrant och studenten har rätt att inför nämnden lämna uppgifter och synpunkter.
>
> /– – –/
>
> En rätt för studenten att vara närvarande under disciplinnämndens hela sammanträde skulle – såsom Uppsala universitet påpekat – bl.a. innebära att studenten skulle kunna ställa frågor till företrädare för den anmälande institutionen och bemöta de uppgifter som framförs från institutionen. Disciplinnämnderna har redan nu möjlighet att tillåta sådan närvaro. Högskoleverket instämmer dock i att det vore värdefullt för studenternas rättssäkerhet om en sådan möjlighet anges i högskoleförordningen. Rätten att närvara bör dock inte vara ovillkorlig. Det kan uppkomma situationer då det är olämpligt att den anmälda studenten närvarar, t.ex. om andra studenter skall lämna uppgifter inför nämnden.

Förvaltningsförfarandet är till sin karaktär huvudsakligen av skriftlig art. Att muntliga inslag kan förekomma framgår – i allmänhet och såvitt avser part – av 14 § förvaltningslagen (1986:223). När det gäller disciplinnämndernas handläggning skall nämnden enligt den ovan redovisade bestämmelsen i högskoleförordningen bereda den student som berörs av ärendet tillfälle att inför nämnden uttala sig i saken.

De nämnda lagrummen tar alltså sikte på den rätt en part har när det gäller att lämna muntliga uppgifter. Frågan om muntlig bevisning i ett ärende hos disciplinnämnden är oreglerad, vilket emellertid inte utesluter en sådan möjlighet. Disciplinnämnden har ju ett ansvar för att ärendet utreds noggrant. Inhämtande av uppgifter från annan än part torde inte heller vara ovanligt i ärende hos disciplinnämnden.

En grundläggande princip i ett rättssamhälle är att en part i ett mål eller ärende skall ha fri insyn i de förhållanden som kan läggas till grund för en domstols eller myndighets avgörande. För denna insynsrätt viker också annars gällande sekretess i mycket stor omfattning.

Enligt 16 § förvaltningslagen har en part rätt att ta del av det som har tillförts ett ärende, om detta avser myndighetsutövning mot någon enskild. Ge-

nom denna bestämmelse om parts rätt till insyn i utredningsmaterialet tillförsäkras parten tillgång till handlingarna i sitt ärende. Parten kan härigenom bevaka sina intressen och också kontrollera hur myndigheten handlägger ärendet.

Rätten till partsinsyn är dock inte obegränsad. När det gäller sekretess hänvisar 16 § förvaltningslagen till 14 kap. 5 § sekretesslagen (1980:100). Enligt sistnämnda lagrum är huvudregeln att sekretess inte hindrar att en part får del av sådant material för vilket sekretess gäller. Handlingarna eller annat material får emellertid inte lämnas ut, i den mån det av hänsyn till allmänt eller enskilt intresse är av synnerlig vikt att sekretessbelagd uppgift i ärendet inte röjs. I sådant fall skall myndigheten på annat sätt lämna parten upplysning om vad materialet innehåller, i den mån det behövs för att han skall kunna ta till vara sin rätt och det kan ske utan allvarlig skada för det intresse som sekretessen skall skydda.

En bestämmelse om sekretess inom högskoleområdet finns i 7 kap. 27 § sekretesslagen. Paragrafen behandlar sekretess i ärende om avskiljande av studerande från högskoleutbildning och har således inte någon betydelse vid disciplinnämndens handläggning av ärenden rörande varning eller avstängning. Någon annan bestämmelse om sekretess inom högskoleområdet som möjliggör en begränsning av partsinsynen i sådana disciplinärenden finns inte heller.

Som framgår av 16 § förvaltningslagen förutsätter rätten till insyn enligt bestämmelsen att ärendet avser myndighetsutövning. Det torde stå klart att ett ärende rörande disciplinära åtgärder utgör myndighetsutövning. En part kan därför med stöd av 16 § förvaltningslagen åberopa en rätt att hos disciplinnämnden få ta del av det material som kommer fram under handläggningen av disciplinärendet. Bestämmelsen förutsätter dock att parten själv begär att få ta del av det material som har tillförts ärendet.

Den rätt till insyn som kommit till uttryck i förvaltningslagen talar för att studenten bör beredas tillfälle att närvara då förhör vid nämnden äger rum med andra personer. Enligt min mening ligger det närmast i sakens natur att studenten som huvudregel skall tillåtas närvara vid sådana förhör och på så sätt ges möjlighet att bemöta de påståenden som görs. Utöver hänsynen till studentens rättssäkerhet är ett sådant förhållningssätt praktiskt, eftersom disciplinnämnden då inför sitt beslut inte i särskild ordning behöver informera studenten om de uppgifter som tillförts ärendet genom förhören. Om studenten inte är närvarande när nämnden hör annan är nämnden nämligen skyldig att före avgörandet av ärendet kommunicera gjorda anteckningar över vad som framkommit vid förhören i enlighet med vad som stadgas i 17 § förvaltningslagen. En part skall enligt detta lagrum underrättas om vad som tillförts ärendet av någon annan och dessutom ges tillfälle att yttra sig över detta. Kommunikation kan dock underlåtas enligt 17 § 1 förvaltningslagen om avgörandet inte går parten emot, om uppgifterna saknar betydelse eller om åtgärderna av någon annan anledning är uppenbart obehövliga.

I ifrågavarande ärende har disciplinnämnden fullgjort sin skyldighet att anteckna förhören (se 15 § förvaltningslagen) genom att protokoll förts vid nämndens båda sammanträden den 10 november 1999 respektive den

26 november samma år. Det första protokollet – som innehöll ett beslut om att bordlägga ärendet – översändes till F.K. den 16 november 1999. Protokollet innehöll bl.a. en kort redogörelse över vad prefekten och studierektorn uttalat inför nämnden utöver vad de angivit i anmälan. Under det andra sammanträdet hölls förhör med en student som befann sig i skrivsalen under den aktuella tentamen och två skrivningsvakter. Protokollet från det sammanträdet innehåller dessa personers utsagor inför disciplinnämnden. Protokollet innehöll även beslutet om avstängning jämte en överklagandehänvisning.

Såvitt framgår av min utredning har F.K. inte begärt att få närvara vid förhören. Det saknas därför anledning att kritisera disciplinnämnden för att nämnden inte berett F.K. tillfälle att övervara förhören. Vad gäller förhören med prefekten och studierektorn tycks F.K. ha fått del av ”utskrifterna” av dessa innan nämnden fattade sitt beslut om avstängning. Hon tycks däremot inte ha upplysts om sin rätt att bemöta uppgifterna. Det kan även konstateras att F.K. fick del av anteckningarna från de förhör som hölls vid nämndens andra sammanträde först i samband med att hon delgavs nämndens beslut.

Disciplinnämnden har i sitt remissvar angivit att det ytterst sällan förekommer att något framkommer vid disciplinnämndens sammanträden som enligt förvaltningslagen måste kommuniceras med studenterna. Nämnden har uppenbarligen ansett att kommunikation inte har varit nödvändig i F.K:s ärende. Det kan enligt min mening ifrågasättas om situationen var sådan att undantagsregeln i 17 § 1 förvaltningslagen var tillämplig. För att så skall vara fallet krävs att kommunikationsåtgärderna är uppenbart obehövliga. Huruvida förutsättningar förelåg för att tillämpa undantagsregeln från kommunikationsplikten är dock en sådan bedömningsfråga som JO är återhållsam med att anlägga synpunkter på. Jag vill därför inte kritisera disciplinnämnden för hur nämnden har handlagt ärendet.

Jag anser det sammanfattningsvis vara av största vikt att den student som berörs av ett disciplinärende som huvudregel ges tillfälle att – om han eller hon så önskar – närvara vid de muntliga förhör som hålls av disciplinnämnden. Jag noterar därför med tillfredsställelse att Disciplinnämnden vid Uppsala universitet numera infört en sådan ordning.

Vad F.K. i övrigt har anfört föranleder inga uttalanden från min sida.

Ärendet avslutas.

Fråga om Manillaskolan, Specialskolemyndigheten, kunnat stänga skolan för personalens studie- och planeringsdagar utan att erbjuda eleverna alternativ omsorg, särskilt mot bakgrund av att den tillfälliga omsorgen måste uppfylla särskilda krav med avseende på personalens kompetens

(Dnr 3870-2001)

Anmälan

I en anmälan till JO framförde Ulf Westermark, såsom företrädare för Döva, hörselskadade och språkstörda barn i östra Sverige (DHB Östra), klagomål angående att Manillaskolans fritidshem skulle vara stängt fyra dagar under höstterminen 2001 på grund av studie- och planeringsdagar för personalen. Han anförde bl.a. följande.

Manillaskolan är en del av Specialskolemyndigheten (SPM) och bedriver grundskoleutbildning för de elever i Stockholms, Uppsala och Gotlands län som har teckenspråk som första språk. I anslutning till Manillaskolan bedriver SPM fritidshemsverksamhet på fritidshemmet Eken/Lilla Eken. Varje barns hemkommun skriver avtal med SPM så att barnen får tillgång till ett fritidshem med teckenspråk. Hemkommunerna kan inte erbjuda det. På Eken/Lilla Eken gick det vid tidpunkten för anmälan cirka 50–70 barn från hela Stockholmsområdet. Fritidshemsverksamheten för Manillaskolans elever måste bedrivas av teckenspråkig personal för att vara meningsfull.

Den 14 september 2001 erhöll föräldrar till barn som gick på Manillaskolans fritidshem ett brev, daterat den 6 september 2001, som gällde bl.a. stängning av fritidshemmet. Av brevet framgick att fritidshemmet skulle vara stängt den 29–30 oktober 2001 och att orsaken till stängningen var för SPM gemensamma planeringsdagar. I brevet stod inget om alternativ omsorg. I brevet påstods också felaktigt att berörda föräldrar tidigare hade informerats om stängningen.

Fritidshemmet hade även tidigare samma termin, den 16–17 augusti 2001, varit stängt utan att alternativ omsorg erbjudits. DHB Östra ansåg att det inte var rimligt att fritidshemmet var stängt för fyra planeringsdagar under en termin och önskade att JO skulle ta ställning till följande frågor.

- Hur många dagar är det rimligt att fritidshemmet är stängt per termin?
- Hur många dagar är det rimligt att fritidshemmet är stängt per termin utan att alternativ omsorg erbjuds?
- Vilken rätt till ersättning har föräldrar för anordnande av omsorg på egen bekostnad om SPM har rätt att stänga fritidshemmet utan att erbjuda alternativ omsorg?

Utredning

Styrelsen för SPM anmodades att inkomma med utredning och yttrande över vad som framförts i anmälan till JO. Som remissvar lämnades ett av Greger

Bååth, generaldirektör för SPM, och Anita Bengtar, rektor för Manillaskolan, undertecknat yttrande. I yttrandet anfördes följande.

Manillaskolan som tillhör Specialskolemyndigheten, övertog genom avtal verksamheten för fritidshem och förskoleklass för döva och hörselskadade den 1 juli 2001. Vi beklagar givetvis om inte föräldrar enligt beslut i maj, fått information om att fritidshemmet skulle stänga för gemensamma utbildningsdagar i Örebro. Deltagandet i dessa dagar bedömdes som särskilt angeläget eftersom det var ett unikt tillfälle att möta, inte enbart de nya kollegorna på Manillaskolan, utan personal från hela myndigheten, vid ett och samma tillfälle.

Manillaskolans fritidshem strävar efter att få hög kvalitet i verksamheten. Detta betyder självklart att kompetensutveckling och gemensam planering med skolan för fritidshemmets personal måste finnas. Manillaskolan försöker att i första hand bedriva kompetensutveckling under kvällar och helger för personalen på fritidshemmet. Det är ändå viktigt att de har möjlighet att deltaga i skolans pedagogiska dagar. Pedagogiska dagar har skolan en gång per månad, och vid dessa tillfällen deltager endast en eller två personer från fritidshemmet. Fritidshemmet är öppet vid dessa tillfällen.

Fritidshemmet har därutöver behov av att stänga tre dagar per läsår: två dagar för gemensam planering och kompetensutveckling samt en dag för utvärdering, allt i syfte att bevara och förstärka kvaliteten i verksamheten. I föräldrarådet vid Manillaskolan har diskussioner förts om skolan kan få hjälp från DUKIS ungdomsgård vid dessa tillfällen. DUKIS har efter förfrågan från Manillaskolan meddelat att de har möjlighet att ställa upp med viss personal vilket innebär att vi räknar med att en av dessa tre dagar ska fritidshemmet kunna hållas öppet. Däremot är det inte alltid enkelt att få personal från dem i juni och augusti på grund av semestrar.

Jämfört med kommunala fritidshems stängningar i Stockholm är antalet stängningsdagar (2 st.) som Manillaskolan planerar att tillämpa, enligt vår mening, inte anmärkningsvärt många.

Fritidsbarnen har behov av teckenspråkig personal och Manillaskolan har stora svårigheter att rekrytera teckenspråkig kompetent personal. Att ge eleverna ett alternativ som skulle innebära en placering vid ett fritidshem för hörande barn på Östermalm skulle enligt vår synpunkt inte vara rätt mot barnen.

Med ovanstående som bakgrund anser Specialskolemyndigheten sammanfattningsvis följande:

Fritidshemmets personal kommer att behöva utnyttja tre dagar per läsår för kompetensutveckling och planering.

Manillaskolan försöker att ordna annan personal en av de tre dagarna så att fritidshemmet kan vara öppet.

Specialskolemyndigheten kan inte ge föräldrar ersättning för anordnande av annan omsorg.

Ulf Westermark kommenterade remissvaret.

I beslut den 30 april 2003 anförde *JO André* följande.

Rättslig reglering m.m.

Varje kommun svarar enligt 2 a kap. 1 § skollagen (1985:1100) för att barn som är bosatta i Sverige och stadigvarande vistas i kommunen erbjuds förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg. Förskoleverksamheten, som avser barn som inte går i skolan, bedrivs i form av förskola, familjedaghem och kompletterande förskoleverksamhet (öppen förskola). Skolbarnsomsorgen, som avser barn t.o.m. tolv års ålder som går i skolan, bedrivs i form av fritidshem och

familjedaghem. För barn mellan tio och tolv år kan skolbarnsomsorgen även bedrivas i form av öppen fritidsverksamhet (2 a kap. 2 § skollagen). Förskoleverksamhetens uppgift är att genom pedagogisk verksamhet erbjuda barn fostran och omvårdnad. Skolbarnsomsorgens uppgift är att komplettera skolan samt erbjuda barn en meningsfull fritid och stöd i utvecklingen.

Förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg skall enligt 2 a kap. 6 § skollagen tillhandahållas i den omfattning det behövs med hänsyn till föräldrarnas förvärvsarbete eller studier eller barnets eget behov. Förskoleverksamheten skall enligt huvudregeln tillhandahållas barn som fyllt ett år. Det föreligger således en ovillkorlig skyldighet för en kommun att anvisa vissa barn plats inom förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen. Denna skyldighet svarar mot en rätt för den enskilde att – under vissa förutsättningar – erhålla plats inom förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen. Tas denna rätt i anspråk ankommer det på kommunen att bereda barnet omsorg i enlighet med ovan redovisade bestämmelser i 2 a kap. skollagen.

Stadgandet i 2 a kap. 6 § skollagen infördes ursprungligen i dåvarande 14 a § socialtjänstlagen (1980:620). I förarbetena till denna lagreglering (prop. 1993/94:11 s. 33) anfördes bl.a. följande.

> Jag anser vidare att förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg i första hand bör tillhandahållas i sådan omfattning att föräldrarna kan sköta sina arbeten eller studier. Öppethållande m.m. bör i möjligaste mån anpassas till föräldrarnas arbetstider. *Det får emellertid i viss mån accepteras att verksamheten kan hållas stängd enstaka dagar under året för personalplanering och liknande ändamål. I allmänhet bör dock sådana problem kunna lösas utan att verksamheten behöver stängas* (JO:s kursivering). Kommunen måste också hålla en beredskap med vikarier så att inte verksamheten annat än i rena undantagsfall behöver stängas på grund av sjukdom hos personalen.

I sammanhanget kan också nämnas rättsfallet RÅ 1992 ref. 31 som bl.a. rörde frågan om en socialnämnds beslut att stänga barnomsorgsverksamheten två dagar per termin för personalutbildning stred mot socialtjänstlagen (1980:620). Regeringsrätten anförde bl.a. följande.

> När det gäller organisationen av den kommunala barnomsorgen ankommer det på kommunen att fatta beslut. Varken i socialtjänstlagen eller annan författning finns bestämmelser om i vilken omfattning den kommunala barnomsorgen skall hållas öppen för barnen. Det är således kommunen som har att besluta om öppethållande för förskolan och fritidshemmen (se prop. 1984/85:209 s. 16).
>
> På grund av det anförda finner regeringsrätten att det klandrade beslutet att stänga barnomsorgsverksamheten två dagar per termin inte strider mot socialtjänstlagen.

Av 1 kap. 2 § specialskoleförordningen (1995:401) framgår att Specialskolemyndigheten är den styrelse för specialskolan som avses i 7 kap. 5 § skollagen. I 1 kap. 3 § specialskoleförordningen stadgas att specialskolan skall ha fem skolenheter med regionala upptagningsenheter (regionskolor) och en skolenhet för elever från hela landet (riksskola). Regionskolorna är avsedda för döva eller hörselskadade elever som inte behöver utbildning med särskilda insatser vid riksskolan. Manillaskolan i Stockholm är en av regionskolorna

och har Stockholms, Uppsala och Gotlands län som upptagningsområde (1 kap. 6 och 7 §§ specialskoleförordningen).

Av 1 kap. 4 § samma förordning framgår att SPM får, efter avtal med en kommun, fullgöra kommunens uppgifter inom förskoleklassen och fritidshemsverksamheten.

Bedömning

Frågan om stängning av förskola och fritidshem på grund av fortbildning av personal har tidigare behandlats av JO, se bl.a. JO:s ämbetsberättelse 1980/81 s. 308 och 1992/93 s. 284. I det första ärendet var frågan om gällande lag medgav att en kommun – utan samtycke av berörda föräldrar och utan att erbjuda alternativ omsorg – stängde förskola och fritidshem under två dagar för att låta personalen delta i utbildning. JO fann att det inte kunde anses förenligt med grunderna för gällande lag att man stängde förskola och fritidshem på det sätt som skett. I det andra fallet skulle en kommun stänga ett fritidshem under två dagar på grund av personalens planeringsdagar inför kommande termin. Efter remiss till vederbörande myndighet framkom att de barn som var inskrivna i den aktuella verksamheten skulle erbjudas alternativ omsorg vid närliggande verksamhet under planeringsdagarna. Med beaktande av detta fann JO inte anledning att kritisera socialnämnden i fråga.

JO har behandlat förevarande frågeställning även efter det att den aktuella regleringen flyttades från socialtjänstlagen till skollagen (JO:s dnr 490-2000, beslut den 19 november 2001).

Ulf Westermark har klagat på att fritidshemmet vid Manillaskolan stängts för personalens studie- och planeringsdagar fyra dagar under en termin (två omgångar om vardera två dagar) utan att alternativ omsorg tillhandahållits.

I remissvaret har anförts bl.a. följande. Manillaskolan försöker att i första hand bedriva kompetensutveckling under kvällar och helger för personalen på fritidshemmet. Skolan har också pedagogiska dagar en gång per månad. Vid dessa tillfällen deltar endast en eller två personer från fritidshemmet, och fritidshemmet är då öppet. Därutöver har personalen vid Manillaskolans fritidshem behov av att utnyttja tre dagar per läsår för kompetensutveckling och planering. Manillaskolan kan ordna alternativ omsorg en av dessa dagar genom ungdomsgården DUKIS (*drivs av föreningen Stockholms dövas ungdomsråd; JO:s anm.*). När det gäller återstående två dagar kan emellertid inte något alternativ tillhandahållas.

Såsom JO tidigare har uttalat är det rimligt att viss arbetstid avsätts för fortbildning av personal som arbetar inom förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg. I första hand bör det eftersträvas att fortbildningen förläggs på sådant sätt att inte hela verksamheten behöver stängas. Det måste dock accepteras att verksamheten hålls stängd enstaka dagar under året för planerings- och utbildningsdagar. I fall där förskola eller fritidshem stängts har JO ansett att det inte funnits anledning att kritisera kommuner om alternativ omsorg erbjudits och denna motsvarat de berättigade krav på god omsorg som föräldrar och barn har rätt att ställa.

Ifrågavarande fritidshem hör till Manillaskolan, som är en av SPM:s fem regionskolor för döva eller hörselskadade barn. Som framgår av vad som ovan anförts får SPM, efter avtal med en kommun, fullgöra kommunens uppgifter inom bl.a. fritidshemsverksamheten (1 kap. 4 § specialskoleförordningen). Den fråga som inställer sig är om det här går att uppställa samma krav på att alternativ skolbarnsomsorg skall erbjudas som när det gäller kommunal omsorgsverksamhet.

Enligt min mening måste huvudprincipen vara att det inte görs någon åtskillnad på vad som i berört hänseende gäller för tillhandahållande av skolbarnsomsorg. Det kan dock samtidigt inte helt bortses från att de praktiska svårigheterna att anordna alternativ omsorg av god kvalitet gör sig starkare gällande ju mer specialiserad inriktning omsorgsverksamheten har. Detta talar för att det finns särskilt starka skäl att undvika en stängning av sådan verksamhet. Detta måste emellertid i sin tur, för att uppnå och bibehålla en god kvalitet i omsorgen, vägas mot personalens behov av kompetensutveckling och fortbildning.

De barn som är inskrivna på Manillaskolans fritidshem är döva eller hörselskadade. Detta medför att en annan tillfällig omsorg måste uppfylla särskilda krav – såsom att personalen behärskar teckenspråk – för att utgöra ett godtagbart alternativ. Det saknas skäl att ifrågasätta SPM:s uppgifter om de svårigheter som möter att ordna ett sådant alternativ. Förhållandena är här sådana att det får godtas att alternativ omsorg inte kan tillhandahållas i full utsträckning. Jag utgår dock från att skolledningen verkar för att begränsa det antal dagar som fritidshemmet hålls stängt och för att i övrigt minimera de olägenheter som en stängning innebär. Det är också självfallet viktigt att fortbildningsdagarna schemaläggs i mycket god tid och att berörda föräldrar utan dröjsmål informeras om vad som beslutats så att de kan planera för, eller inrätta sig efter, hur tillsynen ordnas de aktuella dagarna. Det kan i och för sig ifrågasättas om informationen lämnades i tillräckligt god tid när det gällde fritidshemmets stängning för studie- och planeringsdagar under läsåret 2001/2002. Jag anser mig dock inte ha underlag för att uttala någon kritik i den delen.

Såvitt framgår av Ulf Westermarks anmälan var fritidshemmet inte stängt tre, utan fyra dagar under läsåret 2001/2002. Detta har inte kommenterats i remissvaret. Jag har inte funnit anledning att vidta någon ytterligare utredningsåtgärd i anledning härav.

Det ankommer inte på mig att ta ställning till frågan om rätt till ersättning avseende utlägg för kostnader för sådan omsorg som föräldrarna själva ordnar under tid då ett fritidshem är stängt.

Med gjorda uttalanden avslutas ärendet.

Kommunikationsväsendet

En teknisk nämnds handläggning av ett ärende rörande särskilt parkeringstillstånd för rörelsehindrade sedan ärendet visats åter till nämnden m.m.

(Dnr 1729-2002)

Anmälan

I en anmälan till JO klagade M.O. på ett antal namngivna handläggare på tekniska förvaltningen i Helsingborgs kommun och ordföranden i tekniska nämnden i samma kommun. Klagomålen avsåg handläggningen av ett ärende rörande särskilt parkeringstillstånd för handikappade och ett påstående om notering av felaktiga uppgifter i ett färdtjänstärende samt utelämnande av uppgifter i ett beslut den 17 april 2002 i ett färdtjänstärende.

Utredning

Handlingar i ärendet inhämtades från tekniska förvaltningen i Helsingborgs kommun och från Länsstyrelsen i Skåne län. Muntliga upplysningar inhämtades från Vägverket.

Därefter upprättades följande promemoria den 13 juni 2002.

M.O. har i en anmälan till JO klagat på ett antal namngivna handläggare på tekniska förvaltningen i Helsingborgs kommun och ordföranden i tekniska nämnden i samma kommun. Klagomålen avser bl.a. handläggningen av ett ärende rörande särskilt parkeringstillstånd för rörelsehindrade.

Från tekniska förvaltningen har inhämtats en kopia av akten i ärendet. Muntliga upplysningar har inhämtats från Vägverket. En kopia av Länsstyrelsens i Skåne län beslut den 7 december 2001 i anledning av M.O:s överklagande (Dnr 126-37221-01) har också funnits tillgängligt. Härigenom har följande kommit fram.

M.O. ansökte den 1 augusti 2001 hos Tekniska nämnden i Helsingborgs kommun om parkeringstillstånd för rörelsehindrade. Nämnden avslog hennes ansökan genom beslut den 29 augusti 2001. Efter att M.O. överklagat nämndens avgörande fann länsstyrelsen den 7 december 2001 att det med hänsyn till vad som framkommit genom den medicinska utredningen i ärendet var styrkt att M.O. hade sådant rörelsehinder som förutsätts för parkeringstillstånd varför länsstyrelsen upphävde det överklagade beslutet och visade ärendet åter till nämnden för ny handläggning. Tekniska nämnden beslutade den 21 december 2001 att utfärda ett parkeringstillstånd för tre månader och anförde i samband härmed bl.a. följande.

– – – Länsstyrelsen har med stöd av de handlingar som tillhör ärendet bedömt att Du är berättigad parkeringstillstånd.

Förvaltningen kvarstår vid sitt tidigare ställningstagande och har mot bakgrund härav för avsikt att komplettera utredningen i ärendet med ytterligare ett läkarutlåtande. Syftet är att klarlägga huruvida Länsstyrelsen eller förvaltningen gjort en korrekt bedömning i ärendet. I avvaktan på att vi undersöker denna möjlighet och mot bakgrund av Länsstyrelsens ställningstagande har parkeringstillstånd utfärdats för en tid av tre månader, vilket bifogas.

Tekniska förvaltningen anförde i en skrivelse till M.O. den 5 februari 2002 att en läkare i ett utlåtande ansett att förvaltningen gjort en riktig bedömning när ansökan om parkeringstillstånd avslogs den 29 augusti 2001. Vidare an-

fördes att M.O:s nuvarande tillstånd skulle gå ut den 31 mars, och om hon önskade att ansöka på nytt så medskickades en blankett.

Den 6 februari 2002 ansökte M.O. ånyo om parkeringstillstånd för rörelsehindrade. Tekniska nämnden avslog hennes ansökan den 12 februari 2002. Efter M.O:s överklagande fann länsstyrelsen i beslut den 5 april 2002 att hon hade ett sådant rörelsehinder som förutsätts för parkeringstillstånd och upphävde därför nämndens beslut och visade ärendet åter till nämnden för ny handläggning. Den 16 april 2002 meddelade tekniska nämnden att den biföll M.O:s ansökan om parkeringstillstånd för rörelsehindrade. Av själva beslutet framgår inte för vilken tid tillståndet utfärdades, men av ett e-brev från förvaltningen till M.O. den 12 april 2002 framgår att parkeringstillståndet har en giltighetstid på ett år. Den 23 april 2002 överklagade tekniska nämnden länsstyrelsens beslut till Vägverket och yrkade att M.O:s ansökan om parkeringstillstånd skulle avslås (Vägverkets dnr TR10 2002:10902).

Tekniska nämnden bör anmodas att yttra sig över handläggningen av M.O:s ansökan om parkeringstillstånd sedan ärendet den 7 december 2001 visats åter till tekniska nämnden. Yttrandet bör särskilt avse frågan varför nämnden i den fortsatta handläggningen frångått överinstansens ställningstagande.

Anmälan remitterades därefter till Tekniska nämnden i Helsingborgs kommun för yttrande i enlighet med promemorian.

Tekniska nämnden åberopade som sitt remissvar ett yttrande den 12 september 2002. I yttrandet anförs bl.a. följande.

– – –

Prövning av ansökan om särskilt parkeringstillstånd för rörelsehindrade görs utifrån vad den sökande anfört i sin ansökan, vad som framkommer vid det personliga sammanträffandet samt utifrån handläggarens eventuella personliga kännedom om sökanden. Ärendet kompletteras med läkarintyg vid behov.

I förevarande fall kunde handläggaren vid det personliga sammanträffandet konstatera att sökanden hade en måttlig rörelsenedsättning. Handläggaren införskaffade även information om sökanden genom en färdtjänstutredning rörande denna som handläggs inom samma sektion. Vid den samlade bedömningen av sökandens rörelsehinder framgick det att omfattningen av rörelsenedsättningen inte motiverade ett parkeringstillstånd, varför ansökan avslogs.

Sedan sökanden överklagat beslutet infordrade länsstyrelsens handläggare ett läkarutlåtande i ärendet, med stöd av vilket länsstyrelsen prövade överklagandet. Dvs utan att ha träffat sökanden. Länsstyrelsen konstaterade vid sin prövning av ärendet att sökandens rörelsehinder var av en sådan omfattning att hon var berättigad till det sökta tillståndet. Ärendet återförvisades således till förvaltningen för förnyad handläggning.

Då ärendet återkom till förvaltningen lämnades sökanden ett tillstånd för en tid av tre månader det vill säga för den period som erfordrades för att komplettera ärendet med ytterligare ett läkarutlåtande. Detta läkarutlåtande, som utfärdades av dr K-G.O., specialist inom det aktuella sjukdomsområdet gav i motsats till det av länsstyrelsen begärda yttrandet stöd för förvaltningens uppfattning att rörelsehindret inte var av den omfattningen att det motiverade det sökta tillståndet.

Detta tillsammans med det intryck som handläggaren fått vid det personliga mötet och andra kontakter med sökanden ledde till att ansökan om nytt tillstånd att gälla efter tremånadsperiodens utgång avslogs. Handläggarens uppfattning i ärendet förstärktes dessutom av att sökanden i skrivelse förklarat att en gångsträcka om 150 meter inte är något problem och att hon regelbundet tar promenader.

Avslagsbeslutet har överklagats till länsstyrelsen som fortfarande ansett att klaganden skall beviljas ett parkeringstillstånd och ånyo återförvisat ärendet till förvaltningen för förnyad handläggning.

I de fall en kommuns beslut i ärenden av detta slag återförvisas av länsstyrelsen har kommunen, om den kvarstår vid sin uppfattning, möjlighet att överlämna ärendet till Vägverket för slutligt avgörande. Då förvaltningen vidhåller sin uppfattning i ärendet, med stöd av intyg från dr K-G.O. samt med övriga uppgifter som framkommit av sökanden själv, har ärendet överlämnats till Vägverket, som dock ännu inte hunnit behandla detsamma.

Nämnden vill särskilt framhålla att handläggarna av dessa ärenden, med hänsyn till den stora ärendemängden, med tiden fått en stor vana vid att vid den personliga kontakten med sökanden kunna studera dennes sätt att röra sig och samtidigt genom att lyssna till den sökandes egen beskrivning av rörelsehindret kunna bedöma omfattningen av detsamma. Den personliga kontakten är således av avgörande betydelse för att rätt kunna handlägga dessa ärenden.

Enligt nämndens uppfattning är det av stor vikt att handläggningen sker med noggrannhet och med hänsynstagande till likställighetsprincipen eftersom ett parkeringstillstånd har ett stort värde för den enskilde såväl ekonomiskt som praktiskt och påverkar även parkeringsmöjligheterna för stadens övriga bilister.

Såvitt nämnden har kunnat konstatera vid sin genomgång av ärendets handläggning har detta handlagts på ett korrekt sätt.

M.O. kommenterade remissvaret samt riktade klagomål även mot Vägverket.

I beslut den 19 februari 2003 anförde *JO Berggren* följande.

Bedömning

Handläggningen av ärendet om parkeringstillstånd

Inledningsvis vill jag upplysa om att jag inte tar ställning till frågan om M.O. är berättigad till parkeringstillstånd. Denna fråga prövas nu av Vägverket och JO:s granskning är inte avsedd att ersätta den prövning som kan ske i ordinarie instanser. JO bör inte heller föregripa en sådan prövning.

Enligt 13 kap. 8 § trafikförordningen (1998:1276) kan ett särskilt parkeringstillstånd utfärdas för rörelsehindrade personer. Frågor om parkeringstillstånd prövas som huvudregel av den kommun där den sökande är folkbokförd. Ett parkeringstillstånd skall gälla för en viss tid, dock längst tre år.

Enligt 1 § lagen (1978:234) om nämnder för vissa trafikfrågor skall frågor om parkeringstillstånd prövas av en kommunal nämnd. Beslut om parkeringstillstånd får enligt 6 § överklagas hos länsstyrelsen. Länsstyrelsens beslut får överklagas hos Vägverket, vars beslut inte får överklagas.

En huvudfråga i detta ärende är vilken betydelse länsstyrelsens återförvisningsbeslut den 7 december 2001 haft för ärendets fortsatta handläggning hos nämnden. Det gäller främst huruvida nämnden med anledning av länsstyrelsens beslut utan vidare utredning och prövning haft att utfärda ett parkeringstillstånd enligt M.O:s ansökan.

En överinstans kan visa åter ett ärende till den beslutande myndigheten av olika i beslutsskälen redovisade anledningar. Om grunden endast är, att utredningen bör kompletteras, uppkommer inga problem när det gäller underinstansens bundenhet av överinstansens beslut. Underinstansen kan självständigt bedöma saken på grundval av tillkommande material.

Annorlunda ter det sig om återförvisningsbeslutet ger uttryck för en annan åsikt i en sakfråga och motiveringen kan sägas innefatta en anvisning till den lägre myndigheten om hur den bör besluta i sak.

I ett tidigare JO-ärende (JO 1992/93 s. 238) har JO prövat frågan om myndigheters bundenhet av en besvärsmyndighets i samband med återförvisning företagna sakprövning. JO Ragnemalm uttalade bl.a. följande.

Oavsett anledningen till återförvisningen måste huvudregeln vara, att besvärsinstansens sakprövning, sådan den kommer till uttryck i beslutsmotiveringen (– – –), skall godtas av beslutsmyndigheten, då denna senare meddelar sitt beslut.

Den reservationen bör dock tillfogas, att särskilda skäl undantagsvis kan medföra, att huvudregeln genombryts. Skulle efter återförvisningen ny utredning ha tillkommit eller nya omständigheter ha framkommit, vilka rimligen skulle ha medfört ett annat ställningstagande från överklagandeinstansens sida, om de tidigare varit kända, bör underinstansen vara oförhindrad att avvika från den i återförvisningsbeslutet redovisade bedömningen. Detsamma gäller, om besvärsmyndigheten gjort sig skyldig till en uppenbar felbedömning. Det är dock fråga om situationer som påminner om dem som motiverar att resning beviljas i lagakraftvunna beslut (jfr resningsgrunderna ”nya omständigheter och bevis” och ”uppenbart oriktig rättstillämpning”). Även om underinstansen således inte kan sägas vara ”formellt bunden” av det ställningstagande i sakfrågan som görs i återförvisningsbeslutets motivering, ligger det, som regeringsrätten betonat, ”självfallet – – – i instansordningens natur att underinstansen, om särskilda skäl inte talar däremot, godtar överinstansens bedömning” (RÅ 1979 1:95).

Jag har inte någon annan uppfattning än den som JO Ragnemalm sålunda gett uttryck för.

Av länsstyrelsens motivering till beslutet den 7 december 2001 framgår klart att det var styrkt att M.O. hade ett sådant rörelsehinder som förutsätts för parkeringstillstånd. En anledning till att ansökningen inte uttryckligen förklarades beviljad kan antas vara, att själva tillståndet ansågs böra meddelas av samma myndighet, tekniska nämnden, som enligt bestämmelserna har att utfärda skriftligt bevis om tillstånd. Vid angivna förhållanden och mot bakgrunden av vad som nyss har sagts om beslutsmyndighetens bundenhet har det, enligt min mening, ålegat tekniska nämnden att utan vidare prövning meddela tillståndet och utfärda bevis om detta. Nämnden kunde också ha överklagat länsstyrelsens beslut till Vägverket.

Som framgår av utredningen har nämnden visserligen med anledning av länsstyrelsens beslut meddelat ett tillstånd, men endast för tre månader. Under denna tid inhämtade nämnden ett kompletterande läkarintyg för att ”klarlägga huruvida Länsstyrelsen eller förvaltningen gjort en korrekt bedömning av ärendet”. Därefter har nämnden, efter en ny ansökan från M.O., på nytt prövat de förhållanden som tidigare prövats av länsstyrelsen.

Tillståndsfrågan prövas för närvarande av Vägverket och är således ännu inte avgjord.

Nämndens handläggning har enligt min mening på ett onödigt sätt fördröjt ärendets slutliga avgörande till men för M.O. Jag är sålunda kritisk till nämndens handläggning och förutsätter att nämnden vidtar åtgärder för undvikande av liknande fel i framtiden.

Felaktiga uppgifter i ett färdtjänstärende och utelämnande av uppgifter i ett beslut om färdtjänst

Vad M.O. anfört angående felaktiga uppgifter i färdtjänstärendet är för opreciserat för att kunna ligga till grund för en utredning.

Enligt 20 § förvaltningslagen (1986:223) skall ett beslut varigenom en myndighet avgör ett ärende innehålla de skäl som har bestämt utgången, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild. Skälen får dock utelämnas helt eller delvis bl.a. om det är nödvändigt med hänsyn till skyddet för enskilds personliga förhållanden. Vad M.O. anfört angående utelämnande av uppgifter i beslutet den 17 april 2002 föranleder mot bakgrund härav inte någon åtgärd från min sida.

En länsstyrelses dröjsmål med att överlämna en överklagandeskrivelse till överinstansen

(Dnr 3528-2002)

Anmälan

I en anmälan till JO den 9 oktober 2002 anförde I.J. i huvudsak följande.

Den 17 juli 2002 beslutade Länsstyrelsen i Västmanlands län att återkalla min klients, A.N:s körkort. I egenskap av ombud för A.N. överklagade jag beslutet till länsrätten och skickade i början av september överklagandeskriften till länsstyrelsen samt en kopia till länsrätten.

I ett meddelande från länsrätten daterat den 6 september meddelades jag att den besvärshandling som jag hade skickat till länsrätten nu hade skickats vidare till länsstyrelsen.

Den 1 oktober kontaktade jag länsrätten för att höra hur långt handläggningen kommit och fick då besked att någon akt eller överklagande inte inkommit till länsrätten. Jag skrev då bifogad skrivelse till länsstyrelsen. I dag kontaktade jag åter länsrätten och fick återigen besked om att något överklagande inte inkommit.

Uppenbarligen har länsstyrelsen underlåtit att vidarebefordra överklagandet jämte ärendeakten till länsrätten, trots att överklagandet inkom till länsstyrelsen för mer än en månad sedan.

Jag önskar få utrett om länsstyrelsens underlåtenhet att vidarebefordra överklagandet har stöd i lag.

I den omnämnda skrivelsen till länsstyrelsen, daterad den 2 oktober 2002, yrkades att överklagandet skyndsamt skulle överlämnas till länsrätten.

Utredning

Sedan länsstyrelsen anmodats att göra en utredning och yttra sig över vad som framförts i anmälan uttalade länsstyrelsen den 12 december 2002 följande.

Utredning

Av handlingarna i det aktuella ärendet och av uppgifter lämnade av beslutsfattaren i ärendet, J.S., framgår följande.

Länsstyrelsen återkallade i beslut den 17 juli 2002, dnr 253-6891-02, A.N:s körkort. Spärrtiden bestämdes till tre månader räknat från den dag A.N.

fick del av beslutet. Beslutet skickades samma dag till A.N. i rekommenderat brev med mottagningsbevis.

Den 19 augusti 2002 inkom till Länsstyrelsen en fullmakt, utställd av A.N. den 16 augusti 2002, för I.J., Trafikjuristen, Västervik, att föra A.N:s talan.

Den 29 augusti 2002 inkom via Länsstyrelsen i Stockholms län en skrivelse från I.J. med önskemål om att få till sig faxat de handlingar i ärendet som Länsstyrelsen hade tillgång till. Efter överenskommelse på telefon samma dag med I.J. faxade J.S. till denne ett yttrande som A.N. sänt in inför Länsstyrelsens beslut. J.S. påpekade samtidigt för I.J. att Länsstyrelsens beslut måste delges A.N. personligen.

Den 4 september 2002 inkom från I.J. ett överklagande med begäran om anstånd med att framställa yrkanden och utveckla talan till och med den 20 september 2002. Den 9 september 2002 inkom till Länsstyrelsen via länsrätten en skrivelse från I.J. med yrkanden och grunder för talan. Enligt meddelande från länsrätten överlämnade man handlingen för ”rättidsprövning och ev. omprövning”.

Den 4 september 2002 fick Länsstyrelsen den rekommenderade försändelsen med beslutet till A.N. i retur med anteckning om att försändelsen inte hade blivit utlöst/avhämtad inom föreskriven tid. Länsstyrelsen skickade den 5 september 2002 återigen beslutet till A.N. i rekommenderat brev med mottagningsbevis och förkortad liggetid (tio dagar). Den 19 september 2002 kom brevet med beslutet åter i retur eftersom det inte lösts ut/avhämtats inom föreskriven tid. Länsstyrelsen skickade den 23 september 2002 beslutet till polisen för delgivning genom stämningsman. A.N. delgavs beslutet genom stämningsman den 18 oktober 2002. Den 21 oktober 2002 inkom delgivningsbeviset till Länsstyrelsen. Dagen därefter överlämnade Länsstyrelsen överklagandet och handlingarna i det överklagade ärendet till länsrätten.

Länsrätten har i dom den 15 november 2002 avslagit överklagandet. Länsrätten uttalar i domen att, ”oaktat att A.N:s ombud den 4 september 2002 överklagat länsstyrelsens beslut skall spärrtiden inte börja löpa förrän den 18 oktober 2002 då A.N. personligen delgavs länsstyrelsens återkallelsebeslut”. (Länsrättens dom 2002-11-15, mål nr 2046-02.)

Yttrande

Enligt 7 kap 7 § körkortslagen (1998:488) skall ett beslut om körkortsingripande delges den som beslutet rör.

Av 7 kap 8 § körkortslagen framgår att spärrtid med anledning av återkallelse räknas från den dag då beslutet delges körkortshavaren eller från den tidigare dag när körkortshavaren överlämnar körkortet till länsstyrelsen.

Regeringsrätten har fastslagit att ett beslut om körkortsingripande skall delges körkortshavaren personligen (RÅ ref 1977:105).

Länsstyrelsen har väntat med att överlämna överklagandet till Länsrätten till dess att A.N. blev personligen delgiven. Detta för att göra det möjligt för Länsstyrelsen att pröva om överklagandet kommit in i rätt tid och om anledning till ändring av beslutet framkommit. Länsstyrelsen har därvid också beaktat det faktum att A.N. haft kvar sin behörighet att föra körkortspliktigt fordon under hela den tid som Länsstyrelsen försökt få A.N. delgiven beslutet. A.N. har således inte gjort någon rättsförlust eller lidit någon skada genom att Länsstyrelsen inte omedelbart överlämnade överklagandet till länsrätten. När väl A.N. blev delgiven överlämnades ärendet genast till länsrätten. Länsstyrelsen anser sammanfattningsvis att det aktuella ärendet handlagts korrekt.

I.J. kommenterade remissvaret. Han anförde bl.a. att han inte förstod på vilket sätt länsstyrelsen skulle ha hindrats att ompröva sitt beslut eller pröva om överklagandet kommit in i rätt tid, om överklagandeskriften hade lämnats vidare till länsrätten innan A.N. delgavs beslutet personligen.

I ett beslut den 14 januari 2003 anförde *JO Berggren* följande.

Bedömning

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 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 utredningen framgår att skrivelsen från A.N:s ombud med överklagande av beslutet den 17 juli 2002 kom in till länsstyrelsen den 4 september 2002. Vidare framgår att överklagandet jämte handlingarna i ärendet översändes till länsrätten den 22 oktober 2002.

Av länsstyrelsens remissvar framgår att anledningen till att överklagandet och övriga handlingar i ärendet inte omedelbart vidarebefordrades till länsrätten var att beslutet inte hade delgetts A.N., vilket enligt länsstyrelsen var en förutsättning för bl.a. rättidsprövningen. Denna uppfattning saknar emellertid stöd i FL. Bestämmelsen i 23 § andra stycket FL att en överklagandeskrivelse skall ha kommit in inom tre veckor från den dag då klaganden fick del av beslutet innebär inte något krav på en formell delgivning. Utgångspunkten för beräkningen av tiden för överklagande kan således bli en annan än vid beräkningen av spärrtiden enligt 7 kap. 7 och 8 §§ körkortslagen. I sistnämnda fall krävs att körkortshavaren personligen delges beslutet.

Förvaltningsrättens överklagandeinstitut bygger på den förutsättningen att klagoskrivelsen skall inges till beslutsmyndigheten och att denna, när så skall ske, överlämnar skrivelsen till den högre instansen. Länsstyrelsen borde därför redan när A.N. den 4 september 2002 genom ombud ingav ett överklagande ha prövat om anledning till ändring av beslutet kommit fram och i annat fall prövat om överklagandet kommit in i rätt tid. Länsstyrelsens handläggning har inneburit att överklagandeskrivelsen inte översändes till länsrätten med den skyndsamhet som föreskrivs i 7 § FL. Jag är mycket kritisk till det inträffade.

Ärendet avslutas.

Plan- och byggnadsväsendet

Upplysningar i beslut om lov enligt plan- och bygglagen (1987:10, PBL): råd till byggherren att delge sakägare m.fl. uppgiften att bygglov lämnats

(Dnr 325-2003)

JO Berggren inspekterade i februari 2003 Miljö- och byggnadsnämnden i Hultsfreds kommun. De vid granskningen av nämndens protokoll m.m. gjorda iakttagelserna föranledde bl.a. de uttalanden som framgår nedan.

I anslutning till de i besluten angivna upplysningarna om giltighetstiden för lov förekom genomgående följande:

Byggherren bör bevisligen delge grannar att bygglov erhållits. Grannen har besvärsrätt även i planenliga ärenden. Först efter delgivning börjar besvärstiden löpa.

JO Berggren lät anteckna följande.

Rätten att överklaga beslut och den tidsbegränsning som därvid gäller regleras i lovärenden av förvaltningslagen, i 22 § respektive 23 §:

Ett beslut får överklagas av den som beslutet angår, om det har gått honom emot och beslutet kan överklagas.

– – –

Skrivelsen – – – skall ha kommit in – – – inom tre veckor från den dag då klaganden fick del av beslutet.

Underrättelser om innehållet i det beslut, varigenom ett ärende om lov (eller förhandsbesked) avgörs, skall sändas till, förutom sökanden, sådana i 8 kap. 22 § första stycket PBL omnämnda personer, organisationer eller föreningar som yttrat sig i ärendet, om det inte är uppenbart obehövligt. Underrättelse får ske genom delgivning. (8 kap. 27 § och 34 § fjärde stycket PBL. I en del andra typer av ärenden enligt PBL tillämpas de allmänna, inte helt likadana, bestämmelserna i 21 § förvaltningslagen.) Vilka som yttrar sig i ett ärende om lov e.d. beror i mycket på vilka byggnadsnämnden har berett tillfälle att yttra sig enligt de nämnda i 8 kap. 22 § angivna reglerna om dess skyldighet på den punkten. (Se närmare avsnittet 3.11 i inspektionsprotokollet om kommunicering och JO:s ämbetsberättelse 1989/90 s. 331.)

Även om orden delgiva (delge) och delgivning i allmänt språk kan opreciserat betyda underrätta och liknande, har de i domstolars och förvaltningsmyndigheters verksamhet en särskild begränsad betydelse. Med delgivning skall i rättsliga sammanhang nämligen förstås förfarande enligt delgivningslagen (1970:428; prop. 1971:30 s. 417; jfr prop. 1970:13 s. 94 f.).

I PBL:s reglering ligger att det är byggnadsnämnden som svarar för beslutsunderrättelserna till inte bara sökanden utan även andra parter, dvs. bl.a. de sakägare som hörts i ärendet. Detta gällde också enligt de närmast tidigare gällande föreskrifterna i 58 § 1 mom. byggnadsstadgan (1959:612, omtryckt 1981:873; se närmare i t.ex. Bexelius m.fl., Byggnadslagstiftningen, 5 u.

1970, s. 503 f., om förarbetena, vilka närmare har berörts av Lindberg i Förvaltningsrättslig tidskrift 1994 s. 180 f.). Enligt paragrafen skulle också sökandena anmanas att bevisligen underrätta grannar och andra, vilka kunde beröras av beslutet.

Den äldre bestämmelsen innebar att grannar m.fl. i viss utsträckning kunde komma att underrättas dubbelt – dels från nämnden, dels från sökandena. Av förarbetena får anses framgå att den tillkom med tanke på den, visserligen mindre betydande, risk, som mötte från andra än de närmaste, i ärendet hörda, grannarnas sida, för att beslut att bevilja lov efter lång tid skulle överklagas och upphävas.

Det kan antas att upplysningar sådana som miljö- och byggnadsnämndens nu aktuella blivit kvar från den tid då byggnadsstadgan tillämpades. Läget i stort har i nämnda kommentar till PBL beskrivits så (Didón m.fl., a.a., s. 8:132):

> Av PBL framgår inte hur de personer, som byggnadsnämnden inte är skyldig att underrätta, skall få del av ett bygglovsbeslut. Det förekommer därför i praktiken att en byggnadsnämnd i sina bygglovsbeslut uppmanar sökanden att underrätta grannar och andra som kan beröras av beslutet. Syftet med en sådan uppmaning torde vara att bygglovet därmed kan vinna laga kraft utan att sökanden under lång tid behöver vara osäker på om någon klagoberättigad person kan komma att uppträda, kanske först när byggnaden redan är under uppförande.

Med uttrycket i 23 § andra stycket förvaltningslagen ”den dag då klaganden fick del av beslutet” avses vid delgivning den dag då denna skedde. Annars räknas överklagandetiden i allmänhet från den dag då klaganden skriftligen fick del av beslutet genom myndighetens försorg (förarbetena till äldre förvaltningslagen, prop. 1971:30 s. 418).

Orden ”delge” och ”delgivning” har enligt delgivningslagen bl.a. den innebörden att det normalt är myndigheter som svarar för de åtgärder som syftar till att någon mottar en handling (1, 2 och 19 §§). Emellertid kan enskilda enligt delgivningslagen i vissa situationer ombesörja vad som är delgivning i lagens mening. Det ena fallet är att ”part, sökande eller annan sakägare” i ett mål eller ärende på begäran medges det (2 §). Det andra, s.k. privat delgivning, är när enskilda på grund av föreskrifter i författning har att, utan samband med mål eller ärende, ombesörja delgivning (22 § andra stycket). Ingetdera är fallet i vad som här upptagits vid inspektionen.

Någon delgivning kan således inte äga rum, när byggherren underrättar andra enskilda om byggnadsnämndens beslut att lämna lov enligt PBL.

Det anförda innebär att byggherren inte kan åstadkomma rättsligt verkande underrättelser genom att gå efter nämndens nu berörda upplysningar. Nämndens upplysningar är alltså inte vare sig korrekta eller ändamålsenliga, även om de rent faktiskt i många fall leder till att grannar, som inte varit parter i ärendet, genom att bekräfta mottagandet av handlingar, som byggherren tillhandahåller, utgår från att de inte får överklaga lovbeslutet efter en begränsad tid, eventuellt angiven i handlingarna. I upplysningarna anges dock inte ens att lovbesluten i sin helhet bör överlämnas vid ”delgivning” utan bara själva faktum att lov lämnats. Det är emellertid inte orealistiskt att anta att en granne

eller någon annan person med klagorätt, vid ett överklagande mer eller mindre lång tid efter den period om tre veckor sedan han på något sätt har underrättats om bygglovet, åberopar att han inte har fått del av beslutet i lagens mening.

Upplysningar som nämnden vill ge i det nu behandlade avseendet bör omarbetas med beaktande av det sagda.

Fråga om lagligheten av en byggnadsnämnds utvisning av en gräns

(Dnr 1151-2002)

Anmälan

S.J. framförde i en anmälan till JO klagomål mot Härryda kommun. Av anmälan och bifogade handlingar framgick bl.a. följande. Under byggnation på S.J:s grannfastighet togs rör bort som varaktigt markerade en utstakad gräns mellan fastigheterna. Härryda kommun, på uppdrag av ägaren till grannfastigheten, ”återställde” gränsen den 30 maj 2000. I ett brev till kommunen daterat den 21 juni 2000 påpekade S.J. att gränsen inte hade återställts på ett korrekt sätt, bl.a. hade gränspunkter markerats med sprayfärg och inte varaktigt med rör. Som svar fick S.J. ett odaterat brev, skrivet på ”blankt” papper och undertecknat S.U. I brevet anfördes bl.a. följande:

Samhällsbyggnadskontoret har på uppdrag av ägaren till (fastigheten), J.V., utvisat gränsen mellan (fastigheten) och (fastigheten). Utvisningen har redovisats med sprayfärg.

Gränsen är utvisad till skillnad från utstakad. Utvisning av gräns är en enklare metod att få reda på en gräns, men har inte samma juridiska status som en utstakad gräns. Utstakad gräns markeras varaktigt med t.ex. rör och berörda grannar har 1 års besvärstid på utmärkningen. – – –

Vill Ni att gränsen skall utstakas, eventuellt att gränsen skall fastighetsbestämmas kan Ni prata med G.E., Lantmäteriet – – –

I ett brev till S.J. den 15 december 2000 – på kommunens brevpapper och undertecknat S.U., Sektorn för samhällsbyggnad – uttalades bl.a. följande:

– – –

Utstakning av gräns är en myndighetsuppgift som endast får utföras av Lantmäteriet. Gränsen markeras då varaktigt och samtliga berörda har ett års besvärstid på utmärkningen. Är det en tvist mellan två grannar handlägger Lantmäteriet ärendet som en fastighetsbestämning.

Utvisning av en gräns är en enklare metod att få reda på en gräns, men har inte samma juridiska status som en utstakad gräns. Utvisning av gräns är vanligt förekommande t.ex. för att bygga ett staket, en mur etc. Naturligtvis gäller att utvisningen blir korrekt så att ett byggt staket inte hamnar på grannes tomt.

Kommunen fick i uppdrag att återställa gränsen men informerade J.V. vad som ovan redovisats, som då valde utvisning av gräns.

Kravet att Härryda kommun skall återställa berörda gränsmarkeringar avvisas då Härryda kommun inte har rätt eller möjlighet att subventionera grannars gränstvister.

Utredning

Sedan ärendet remitterats uttalade kommunstyrelsen (kommunens byggnadsnämnd) följande.

Den 21 juni år 2000 skrev S.J. till Härryda kommun angående ”Härryda kommun utstakning av tomtgränser mellan (fastigheten) och (fastigheten)”. – – – Brevet innehöll en del missförstånd, sakfel och påståenden som kommunen genom mätningsingenjör S.U. svarade på i ett brev. – – – Brevet innehöll bl a en redogörelse för vem som beställt tjänsten, vad beställningen avsåg, vad som utförts och skillnaden mellan kommunens utvisning av gräns och lantmäteriets myndighetsutövning, utstakning av gräns. Brevet är underskrivet och diariefört men inte utskrivet på kommunens brevpapper. Dessutom saknar brevet datering. Brevet skickades i ett kuvert med kommunens logotyp.

Brevet var skapat den 2001-07-04 (torde rätteligen vara 2000-07-04, JO:s anm.) på S.U:s privata dator och besvarade på ett klart sätt de frågor som S.J. ställde. Det är ett misstag att brevet inte var daterat och att det inte framgår att brevet var skrivet i tjänsten. Det är uppenbart att det utförda arbetet inte var myndighetsutövning varför skriftväxling bedömts kunna ske på ett praktiskt sätt.

I skrivelse 00-11-27 ställd till kommunstyrelsen kräver S.J. att Härryda kommun återställer gränsen mellan (fastigheten) och (fastigheten) på ett korrekt och varaktigt sätt. – – – I ett brev daterat 00-12-15 klargör S.U. återigen vilket uppdrag han haft och vilka regler som gäller för kommunens agerande. – – –

S.J. är missnöjd med kommunens besked och överklagar ärendet till länsstyrelsen 01-01-04. – – – Rättsinstanserna, länsstyrelse, länsrätt och kammarrätt konstaterar att något beslut inte fattats i ärendet och avvisar klagomålen.

I skrivelse till Riksdagens ombudsman JO daterad 02-03-25 klagar S.J. på att kommunen ”utövat maktutövning” utan att ha rätt att göra så. – – – Åter måste konstateras att S.J. trots utförliga förklaringar uppfattar den praktiska handläggningen av ärendet som orättmätig myndighetsutövning. S.J. påstår att gränsen har utstakats vilket inte är fallet. Sådan behörighet har endast Lantmäterimyndigheten i Göteborg. Kommunen kan endast med behörig personal och som ren serviceåtgärd utvisa gränsens läge vilket sedan normalt kan användas för iordningställande av tomter.

Normalt föranleder detta förfarande inte någon tvist utan fastighetsägarna uppfattar åtgärden som både rättvis, praktisk och ekonomisk. Om någon fastighetsägare är missnöjd så finns det inget annat alternativ än att bestämma gränsen genom fastighetsbestämning enligt fastighetsbildningslagen, vilket beslut endast får tas av lantmäterimyndigheten. Kommunen har ingen skyldighet beställa sådan förrättning för att lösa tvister mellan grannar.

Yttrande

Bristerna i skriftväxlingen i form av odaterad skrivelse på blankt papper är beklagliga men därav uppkomna eventuella missförstånd kan inte, vilket framgår av denna utredning och tidigare fullständiga genomlysning av ärendet, föranleda några men för klaganden S.J. och innebär inte på något sätt någon anledning från kommunens sida att rikta någon kritik mot mätningsingenjör S.U.

S.J. anförde bl.a. följande med anledning av innehållet i remissvaret. Nytt är kommunens påstående att mätningsingenjörens tjänsteutövning var en ren serviceåtgärd och inte myndighetsutövning. S.J. hade varken bett om eller beställt någon service från kommunen. Han var inte ens informerad. Genom sitt

fönster såg han två personer med Härryda kommuns namn på sina ryggar samt ägaren till grannfastigheten markera med sprayfärg kryss på gräsmattan. På ett mycket arrogant sätt fick han veta att ”nu går gränsen här”. Detta var ren myndighetsutövning.

I ett beslut den 30 oktober 2002 anförde *JO Berggren* följande.

Rättslig reglering

Enligt 1 kap. 3 § jordabalken har gräns som blivit lagligen bestämd den sträckning som utmärkts på marken i laga ordning. Med lagligen bestämda gränser avses sådana gränser som tillkommit vid exempelvis fastighetsbildning enligt bestämmelserna i fastighetsbildningslagen (1970:988), FBL, men också andra gränser enligt expropriationslagen, ledningsrättslagen, anläggningslagen m.fl. Fastighetsbildningsfrågor prövas vid förrättning av en lantmäterimyndighet (2 kap. 2 § FBL). Med begreppet utmärkning på marken i laga ordning avses ett tekniskt förfarande genom vilket en vid förrättning beslutad gräns genom lantmäterimyndighetens försorg utmärks i behövlig omfattning (4 kap. 27 § FBL). En åtgärd om gränsutmärkning utgör myndighetsutövning och får överklagas.

I 14 kap. FBL finns regler om fastighetsbestämning. Detta institut har till främsta uppgift att tjäna som medel för att fastställa den gällande fastighetsindelningens beskaffenhet. Fastighetsbestämningsfrågor handläggs, liksom fastighetsbildningsfrågor, av en lantmäterimyndighet vid förrättning.

Av 2 § mätningskungörelsen (1974:339) framgår, såvitt nu är av intresse, följande. Återställande av ett förkommet eller skadat gränsmärke utan samband med en fastighetsbildningsförrättning vidtas av en lantmäterimyndighet som en särskild åtgärd, om fastighetsbestämning enligt 14 kap. FBL inte erfordras. Berörda sakägare skall underrättas i god tid angående en åtgärd om återställande. Åtgärder som avses i 2 § kan, enligt 16 §, överklagas hos Lantmäteriverket inom ett år från det att åtgärden slutfördes.

I Lantmäteriverkets handbok Mätning, Kartläggning (HMK) – Geodesi, markering finns angivet under vilka förutsättningar återställande av gränsmärke kan ske som tekniskt uppdrag. Det får inte finnas någon tvekan om gränsmarkeringens ursprungliga läge. Det får inte heller vara oenighet mellan sakägarna. Uppdragsgivarna bör vid oenighet uppmanas att återkalla uppdraget och i stället ansöka om fastighetsbestämning.

Bedömning

Fastighetsgränser och deras markeringar har en speciell ställning när det gäller vem som får göra vad med dem. Markeringar och märken som har tillkommit i syfte att vara gränsmärken är skyddade enligt 14 kap. 8 § brottsbalken. Föremålet för straffskyddet är märken som har rättslig betydelse, främst märken som markerar gränslinjer. Fastighetsägarna har ansvaret för underhållet av gränslinjer och markeringar. Om en markering saknas, skadats eller rubbats får den enskilde inte utan vidare åtgärda markeringen. Endast en lantmäterimyndighet får utmärka en gräns med ett gränsmärke. Utmärkning är

den term som anges i jordabalken (1 kap. 3 §) och FBL avseende en åtgärd i anslutning till en förrättning. En sådan utmärkning görs varaktig, exempelvis med rör, och har enligt jordabalken ett högre bevisvärde än karta och handling.

Vid tillkomsten av FBL förutsattes att ett förenklat förfarande för återställande av gränsmarkeringar som raserats vid exempelvis bygg- eller anläggningsarbeten skulle kunna tillämpas i vissa fall (prop. 1969:128 s. B 800). Som framgår ovan finns bestämmelser om ett sådant förfarande i mätningskungörelsen. Åtgärden återställande av förkommet eller skadat gränsmärke begärs och utförs av en lantmäterimyndighet. Återställande får inte användas om tveksamhet råder om var det skadade eller förkomna gränsmärket skall placeras. I ett sådant fall skall fastighetsbestämning tillgripas. Det är lantmäterimyndigheten som avgör om återställande kan ske. (Se Lantmäteriverkets Handbok till mätningskungörelsen, Juridik, 1994, s. 113 f.)

Såväl fastighetsbestämning som återställande är myndighetsutövande åtgärder som endast får prövas av en lantmäterimyndighet. Det förekommer emellertid att en fastighetsägare, när t.ex. gamla gränsmarkeringar blivit övervuxna eller av annan anledning inte går att återfinna, vänder sig till kommunen med en begäran att gränsen skall utvisas. Om det med hjälp av exempelvis kartor och s.k. koordinater med säkerhet går att fastställa var gränsen går, kan kommunen i ett sådant fall åta sig att visa ut gränsen. En sådan utvisning är inte rättsligt reglerad och gränsen kan inte hävdas juridiskt. Gränsen får i detta fall inte utmärkas på ett varaktigt sätt. Inte heller betraktas uppdraget som myndighetsutövning.

S.J:s anmälan avser dels omständigheterna då åtgärden rörande gränsen vidtogs, dels att kommunen enligt hans uppfattning borde vara skyldig att varaktigt återställa de borttagna gränsmärkena.

Som framgått av utredningen utgjorde den åtgärd som tjänstemännen från samhällsbyggnadskontoret utförde på uppdrag av S.J:s granne en gränsutvisning. Jag har – utan att ta ställning till om det var tekniskt möjligt att i denna förenklade form visa den rätta sträckningen av gränsen – inget att erinra mot uppdraget som sådant. Mot bakgrund av vad S.J. uppgett ifrågasätter jag endast att kontoret inte hade underrättat honom innan uppdraget utfördes. Enligt min mening hade det varit lämpligt att så skett då tjänstemännen synes ha befunnit sig på S.J:s fastighet och sprayat gränsen.

Som påpekats i remissvaret åligger det inte kommunen (byggnadsnämnden) att vidta åtgärder rörande gränsutmärkning. Som jag uttalat ovan är det fastighetsägarna som har ansvaret för underhållet av gränslinjer och markeringar. Det åligger således den som upptäcker att en markering är borttagen, skadad eller dylikt att rapportera detta till lantmäterimyndigheten och det kan då bli aktuellt med en återutsättning eller en fastighetsbestämning.

När det sedan gäller utformningen av den skrivelse som S.J. fick som svar på sitt brev i juni 2000 vill jag endast erinra om vikten av att tjänsteskrivelser utformas på ett korrekt sätt.

Med dessa besked avslutar jag ärendet.

Övriga kommunalförvaltningsärenden

Den rättsliga grunden för avgiftsdebitering vid upplåtelse av en kommuns lokaler

(Dnr 3489-2000)

Anmälan

Max Wahlund vid TV 4 klagade till JO på att Stockholms stadsbibliotek, som lyder under Kulturnämnden i Stockholms kommun, tar ut en avgift om 500 kr per timme av den som önskar fotografera i bibliotekets lokaler. Till anmälan var fogad en skrivelse till TV 4 från den ansvariga för visningar och filminspelningar vid biblioteket. Av brevet framgick att biblioteket sedan länge tar betalt för vissa tjänster, som ligger vid sidan om den ordinarie verksamheten, som att visa huset ur konsthistorisk synvinkel eller att hyra ut delar av lokalen för viss typ av fotografering eller filminspelning. Vid besök av TV-bolag för nyhetsbevakning i t.ex. kulturfrågor debiteras ingen avgift.

Utredning

Muntliga uppgifter hämtades inledningsvis in. Anmälan remitterades därefter till Kulturnämnden i Stockholms kommun för yttrande såvitt avsåg grunderna för uttag av avgift. Kulturnämnden åberopade som sitt remissvar ett tjänsteutlåtande från Stockholms kulturförvaltning, i vilket bl.a. följande anfördes.

Grunderna för uttag av avgifter

Kulturförvaltningen menar att rätt föreligger för denna att vid nyssnämnda arrangemang i t.ex. stadsbibliotekets huvudbyggnad ta ut en avgift som utgör viss ersättning för bibliotekets arbetsinsatser, kostnader och besvär i samband därmed och/eller hyra för den sålunda upplåtna nyttjanderätten till lokalutrymmen. Denna rätt att besluta om ersättning vilar på flera alternativa grunder.

Fråga är för det första om ersättning för kostnader och för tjänster från stadsbibliotekets sida; avgiften ses alltså som en på avtalsmässig grund överenskommen ersättning för t.ex. bokning av lokaler med tillhörande vaktmästarservice m.m.

Vidare föreligger lokalupplåtelse. Stadsbiblioteket upplåter detta eller vissa lokaler eller delar av lokaler däri till fotografen/filmaren för att denne skall få nyttja dem för ändamål som ligger utanför dem vartill lokalen egentligen är avsedd. På samma sätt som förvaltningen äger rätt att upplåta hela biblioteket (utanför ordinarie öppethållandetid) för t.ex. filminspelning, kan den upplåta del av detta under en timme på dagtid. Nämnda avgift skall här ses som en schablonmässigt beräknad hyra, avsedd att täcka åtminstone vissa av bibliotekets kostnader och besvär i samband med upplåtelsen. Någon vinst uppstår således ej.

Rätten att fatta beslut på nämndens vägnar rörande upplåtelser i/av stadsbiblioteket – liksom dithörande taxor och avgifter och dylikt – har delegerats till förvaltningschefen. Genom beslut i kulturnämnden den 14 januari 1999, § 7, beslöts att uppdra åt förvaltningschefen att besluta på kulturnämndens vägnar i samtliga nämndens ärenden, dock med undantag för ärenden enligt 6 kap. 34 § kommunallagen samt vissa andra – här ej aktuella – förbehåll (protokollsutdrag häröver bifogas).

Ur kommunalekonomisk synpunkt har dessa avgifter ingen nämnvärd betydelse.

I den kommunala förvaltningen vidtas en mängd åtgärder som kan anses utgöra verkställighet. Gränsen mellan områdena för delegering och verkställighet är stundom tämligen oklar och kan därför inte generellt anges med någon större skärpa. Kännetecknande för ett delegationsbeslut är att det föreligger alternativa lösningar och att delegaten måste göra vissa överväganden eller bedömningar. Finns det klara målsättningar för verksamheten, vilket är fallet inom kulturförvaltningen, är det emellertid mycket som talar för att många vardagliga åtgärder inom förvaltningen som tidigare rättsligt sett var att betrakta som beslut efter delegering numera kan hänföras till området för ren verkställighet, även om det innefattar ett visst mått av ställningstagande och alltså inte bara är ett rent mekaniskt verkställande av beslut.

För den händelse att den ifrågavarande ärendetypen ej – helt eller delvis – anses kunna hänföras till området för verkställighet, föreligger i allt fall delegation enligt vad som anförts ovan.

Till remissvaret var fogat ovan nämnda utdrag ur protokoll nr 1/1999, omfattande beslut om delegationsordning.

Max Wahlund bereddes tillfälle att kommentera remissvaret men hördes inte av.

I beslut den 20 december 2002 anförde *JO Berggren* följande.

Bedömning

Frågan i ärendet är om beslut rörande avgifter vid upplåtelse av stadsbibliotekets lokaler skall fattas av kommunfullmäktige eller om dessa beslut innefattas i den förvaltning som ankommer på kulturnämnden.

Fullmäktige beslutar enligt 3 kap. 9 § kommunallagen (1991:900) i ärenden av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt för kommunen, bl.a. budget, skatt och andra viktiga ekonomiska frågor (punkten 2). Av lagens förarbeten framgår att beslut om avgifter generellt sett hör till sådana viktiga frågor (jfr prop. 1990/91:117 s. 49 och s. 158 f.).

Nämnderna skall enligt 3 kap. 13 § besluta bl.a. i frågor som rör förvaltningen, dvs. den fortlöpande verksamheten och frågor som är förknippade med denna. I detta ingår att nämnderna har en viss ”avgiftsrätt” inom ramen för sin förvaltning. Exempel på sådana avgifter är bl.a. hyror och arrenden inom fastighetsförvaltning (se t.ex. prop. 1993/94:188 s. 79). Här är alltså närmast fråga om civilrättsliga ersättningar som faller inom ramen för den förvaltning som åligger nämnderna.

När det gäller det aktuella ärendet har kulturnämnden i sitt remissvar uppgett att avgiften utgör ersättning för kostnader och tjänster från stadsbibliotekets sida och får ses som en på avtalsmässig grund överenskommen ersättning, samt att det vidare föreligger lokalupplåtelse och avgiften skall anses som en schablonmässigt beräknad hyra. Gränsen mellan vad som skall anses som kommunal avgift och en sådan civilrättslig avgift som omfattas av förvaltningen inom en nämnd är i många fall flytande och får i sista hand avgöras av rättspraxis. Omständigheterna talar enligt min mening för att beslut om avgifterna skall anses ingå bland kulturnämndens förvaltningsuppgifter.

Av det sagda framgår att jag inte har grund för kritik mot kommunen i de hänseenden som avses med anmälan hit.

Ärendet avslutas.

En kommun som yttrade sig över en ansökan enligt ordningslagen om tillstånd för ianspråktagande av offentlig plats borde inte ha villkorat sitt medgivande till ansökan med att markägarens tillstånd behövdes

(Dnr 4209-2001)

Anmälan

Louise Gryfelt och Magnus Gulliksson framförde i en anmälan till JO klagomål mot Tekniska beställarnämnden i Uppsala kommun och Polismyndigheten i Uppsala län, tillståndsenheten. Deras anmälan mot kommunen rörde att kommunen i ett yttrande till polismyndigheten över en ansökan om tillstånd för ianspråktagande av offentlig plats hade angett som villkor att tillstånd från berörd markägare erfordrades. Louise Gryfelt och Magnus Gulliksson ifrågasatte om villkoret hade laga stöd.

Klagomålen mot polismyndigheten gällde att myndigheten i det tillståndsbevis som senare meddelades, och som även avsåg allmän sammankomst, hade uppställt villkor om att tillstånd från berörd markägare erfordrades. Anmälan i denna del har utretts av chefsjustitieombudsmannen Claes Eklundh (JO:s ärende dnr 3891-2001).

Till anmälan fogades kopior av kommunens yttrande och polismyndighetens tillståndsbevis. Av handlingarna framgick bl.a. följande. I en skrivelse den 12 mars 2001 yttrade sig kommunens tekniska kontor till polismyndigheten över en ansökan från Attac-Uppsala om tillstånd att nyttja offentlig plats, Celsiustorget och Forumtorget i Uppsala. Kommunen tillstyrkte ansökan men föreskrev som villkor bl.a. att tillstånd från berörd markägare erfordrades. I polismyndighetens tillståndsbevis, som avsåg ”allmän sammankomst, ianspråktagande av offentlig plats samt tillstånd jml 10 § lokala ordningsföreskrifter” angavs under rubriken ”Särskilda villkor” bl.a. att tillstånd från berörd markägare erfordrades för nyttjandet av platsen.

Utredning

Efter remiss yttrade Tekniska beställarnämnden i Uppsala kommun (majoriteten) bl.a. följande (bilagorna uteslutna).

Sammanfattning

– – –

Forumtorget och Celsiustorget är offentliga platser. Torgen ägs inte av kommunen men marken står under dess förvaltning. Som förvaltare av marken yttrar sig tekniska beställarnämnden till polisen och anser att tillstånd även skall inhämtas från markägaren. Enligt ordningslagen 3 kap. 15 § får kommu-

nen i yttranden om ianspråktagande av offentlig plats ange villkor för markupplåtelser.

Ärendet

Föreningen Attac-Uppsala har hos polismyndigheten ansökt om tillstånd för begagnande av offentlig plats enligt ordningslagen. Ansökan avser gatuteater, kör, talare, bokbord och flygbladsutdelning på Forumtorget och Celsiustorget. Polisen har remitterat ansökan för yttrande till tekniska beställarnämnden som tillstyrkt ansökan men ställt som villkor att även tillstånd från markägaren erfordras. – – –

Som framgår av bifogad karta 1 är såväl Forumtorget som Celsiustorget del av den centrala gågatan i Uppsala. Forumtorget ägs av Fastighets AB Stadsgården och Celsiustorget av Arostornet S:t Per AB. Enligt detaljplan utgör de båda torgen kvartersmark men med begränsningen att marken inte får bebyggas utan skall vara tillgänglig för allmän gångtrafik (bifogad karta 2 och 3). Någon klar gräns, staket, markering i beläggningen eller annat, finns inte mellan torgen och gågatan. Kommunen svarar enligt avtal med fastighetsägarna för underhåll och tillsyn av torgen – vinterväghållning, städning, reparationer av markbeläggningen och underhåll av den av kommunen ägda staty/fontän som finns uppställd på Celsiustorget. De båda torgen liksom gågatan är vintertid uppvärmda. Under torgen finns ett markvärmenät som ägs av kommunen. Kostnaderna för uppvärmning och renhållning betalas av respektive fastighetsägare.

Mellan kommunen och de två fastighetsägarna finns alltså ett samarbete beträffande torgens skötsel. Kommunen har därför ett naturligt behov att bevaka att markägarintresset inte träds förnär när platserna används. Kommunen har ett starkt intresse av att de båda torgen också fortsättningsvis förblir allmänt tillgängliga.

Det är mot denna bakgrund som kommunen ansett att det som villkor för ianspråktagandet funnits skäl att begära tillstånd från respektive markägare.

Det är vår uppfattning att villkoret, mot bakgrund av ägandeförhållandena, ryms inom ramen för vad som kan krävas med stöd av 3 kap. 15 § ordningslagen (1993:1617). Kommunen får med stöd av denna bestämmelse ange de villkor som behövs för att tillgodose de intressen som kommunen har att bevaka i fråga om skötseln av den offentliga platsen, markanvändning, stadsbild, miljö och trafik.

Magnus Gulliksson kommenterade remissvaret.

I beslut den 11 april 2003 anförde *JO Berggren* följande.

Beträffande Louise Gryfelts och Magnus Gullikssons i anmälan framförda klagomål mot Polismyndigheten i Uppsala län (JO:s ärende dnr 3891-2001) har chefsjustitieombudsmannen Claes Eklundh i ett beslut denna dag uttalat följande.

Enligt 2 kap. 1 § första stycket 3 och 4 regeringsformen (RF) är varje medborgare gentemot det allmänna tillförsäkrad mötesfrihet och demonstrationsfrihet. Dessa friheter får i viss utsträckning begränsas genom lag (2 kap. 12 § RF). Av 2 kap. 14 § första stycket RF framgår att mötesfriheten och demonstrationsfriheten får begränsas av hänsyn till ordning och säkerhet vid sammankomsten eller demonstrationen eller till trafiken. I övrigt får dessa friheter begränsas endast av hänsyn till rikets säkerhet eller för att motverka farsot.

Med allmän sammankomst enligt ordningslagen (1993:1617) avses bl.a. sammankomster som utgör demonstrationer eller som annars hålls för överläggning, opinionsyttring eller upplysning i allmän eller enskild angelägenhet samt andra sammankomster vid vilka mötesfriheten utövas (2 kap. 1 § första stycket ordningslagen).

Allmänna sammankomster får inte utan tillstånd anordnas på offentliga platser (2 kap. 4 § ordningslagen). Polismyndigheten prövar frågor om tillstånd att anordna allmänna sammankomster (2 kap. 8 § ordningslagen).

Tillstånd till en allmän sammankomst får enligt 2 kap. 10 § första stycket ordningslagen vägras endast om det är nödvändigt med hänsyn till ordningen eller säkerheten vid sammankomsten eller, som en direkt följd av den, i dess omedelbara omgivning eller med hänsyn till trafiken eller för att motverka epidemi. Polismyndigheten får meddela de villkor som behövs för att upprätthålla ordning och säkerhet vid sammankomsten (2 kap. 16 § andra stycket ordningslagen).

Polismyndigheternas prövning av tillståndsansökningar såvitt avser allmänna sammankomster skall således grunda sig endast på ordnings- och säkerhetssynpunkter i enlighet med vad som framgår av såväl regeringsformen som ordningslagen.

Ordningslagen trädde ikraft den 1 april 1994 och ersatte allmänna ordningsstadgan (1956:617) och lagen (1956:618) om allmänna sammankomster. Av beslut från JO avseende tillstånd till allmänna sammankomster före ordningslagens ikraftträdande framgår bl.a. följande. Polismyndigheten äger inte rätt att till grund för sitt beslut lägga andra synpunkter än dem ifrågavarande lagstiftning avsett att reglera. Polismyndigheten kan inte vägra att meddela tillstånd under påstående att markägaren inte lämnat sitt samtycke till aktiviteten ifråga eftersom det inte ligger inom polismyndighetens kompetensområde att pröva det rättmätiga i markägarens vägran i detta hänseende. Av samma skäl är det även felaktigt att såsom ett villkor för ett tillstånd uppställa krav på markägarens medgivande. Det är emellertid lämpligt att i tillståndet inta en erinran om det ytterligare medgivande som kan erfordras från markägarens sida eller från den myndighet som disponerar marken (se JO 1974 s. 100 och 1975 s. 82 II). Dessa uttalanden har giltighet också i fråga om tillämpningen av bestämmelserna om allmänna sammankomster i ordningslagen.

Det kan således konstateras att polismyndigheten inte hade rättsligt stöd för att ställa upp krav på tillstånd från berörd markägare som ett villkor för tillståndet till de allmänna sammankomsterna. I den mån ett uttalande om krav på tillstånd från markägaren anses påkallat bör detta i stället utformas som en upplysning till sökanden.

I förevarande fall avsåg tillståndsbeviset, förutom allmän sammankomst, även ianspråktagande av offentlig plats samt tillstånd enligt 10 § lokala ordningsföreskrifter (gatuteater, kör, talare, bokbord, flygbladsutdelning samt högtalarutsändning). Av utredningen framgår att polismyndigheten hade inhämtat yttrande från kommunen i frågan om tillstånd att nyttja den offentliga platsen.

Enligt 3 kap. 1 § ordningslagen får en offentlig plats inom detaljplanelagt område inte utan tillstånd av polismyndigheten användas på ett sätt som inte stämmer överens med det ändamål som platsen har upplåtits för eller som inte är allmänt vedertaget. Tillstånd behövs dock inte, om platsen tas i anspråk endast tillfälligt och i obetydlig omfattning och utan att inskränka på någon annans tillstånd. Av 3 kap. 2 § ordningslagen följer att polismyndigheten skall inhämta yttrande från kommunen innan tillstånd ges för att ta i anspråk en offentlig plats. Undantag härifrån görs bl.a. när det är fråga om mark som inte förvaltas av kommunen.

Det framstår enligt min mening som mest naturligt att betrakta de i tillståndet angivna aktiviteterna (gatuteater, kör, talare, bokbord, flygbladsutdelning samt högtalarutsändning) som inslag i den allmänna sammankomsten (jfr JO 1975 s. 82 I). Frågor om tillstånd till allmän sammankomst regleras uttömmande i 2 kap. ordningslagen. Det fanns därför inte någon anledning för polismyndigheten att besluta särskilt i frågan om ianspråktagande av offentlig plats. Det saknades därmed också skäl för myndigheten att inhämta yttrande i denna fråga från kommunen.

Beträffande handläggningen hos kommunen vill jag säga följande.

Den i ärendet aktuella marken ägs av två bolag och förvaltas av kommunen.

När polismyndigheten inhämtar yttrande från kommunen över en ansökan om tillstånd att ta i anspråk en offentlig plats har kommunen en vetorätt enligt ordningslagen. Av 3 kap. 2 § första stycket i lagen framgår sålunda att om kommunen avstyrker ansökan, får tillstånd inte meddelas. Om kommunen för tillstyrkan uppställer villkor enligt 15 §, får tillstånd meddelas endast om det förenas med dessa villkor.

Enligt 3 kap. 15 § ordningslagen får kommunen, när den yttrar sig över en ansökan om tillstånd att ta i anspråk en offentlig plats, ange villkor som behövs för att tillgodose de intressen som kommunen har att bevaka i fråga om skötseln av den offentliga platsen, markanvändning, stadsbild, miljö och trafik. I motiven till bestämmelsen anfördes bl.a. följande (prop. 1992/93:210 s. 110). Kommunerna bör för det första kunna ställa upp sådana villkor som behövs för att kommunen skall kunna fullgöra sina uppgifter som ägare eller förvaltare av marken, t.ex. villkor som syftar till att underlätta renhållning, snöröjning, ledningsdragning och gatuarbeten samt villkor om belastning av marken. Kommunerna bör vidare kunna ställa upp de villkor som behövs för att tillgodose de intressen som kommunerna har att bevaka i fråga om markanvändningen, stadsbilden och trafiken. Utanför kommunens befogenheter bör däremot falla villkor om skadestånd eller andra ekonomiska förpliktelser, t.ex. skyldighet för sökanden att betala skatter eller andra allmänna avgifter. Kommunen bör inte heller kunna ställa upp villkor om skyldighet att betala avgift för nyttjandet av marken.

I nämnda proposition berördes också frågan om hänsynstagandet till markägarens intressen. I en bakgrundsbeskrivning anfördes att polismyndighetens tillstånd kunde förenas med de villkor för platsens användande som myndigheten eller kommunen ansett påkallade samt att tillståndet också kunde innehålla en erinran om att medgivande av markägaren kunde behövas om denne är någon annan än kommunen (s. 107). Föredragande departementschefen uttalade vidare att det i den föreslagna lagen tydligare än vad som tidigare gällde borde framgå att det förutom polismyndighetens tillstånd krävs medgivande från fastighetsägaren för markens nyttjande. Departementschefen förordade därför att det i den nya ordningslagen uttryckligen skulle anges att det utöver polismyndighetens tillstånd kunde krävas ett medgivande från fastighetsägaren eller någon annan som hade rätt att disponera marken (s. 108). I 3 kap. 16 § första stycket ordningslagen föreskrivs att polismyndighetens beslut i fråga om mark som inte står under kommunens förvaltning också skall innehålla en erinran om att medgivande av markägare eller nyttjanderättshavare kan behövas.

Av vad som nyss sagts framgår enligt min mening att frågan om markägarens tillstånd för ianspråktagande av dennes mark inte utgör ett sådant intresse som kommunen har att bevaka enligt 3 kap. 15 § ordningslagen (se också JO 1974 s. 100 och SOU 1985:24 s. 99 f. och 116 f.). Kommunen borde därför inte ha villkorat sitt medgivande med att markägarens tillstånd behövdes.

Med dessa uttalanden avslutas ärendet.

Offentlighet och sekretess samt yttrande- och tryckfrihet

Socialförsäkring

Handläggning hos försäkringskassa av en parts begäran att få del av handlingarna i sin akt

(Dnr 1318-2002)

Med anledning av en anmälan mot Västra Götalands läns allmänna försäkringskassa meddelade *JO Lundin* den 5 juni 2003 följande beslut.

Anmälan

I en anmälan till JO anförde B.J. – genom sitt biträde S.W. – följande. Den 19 mars 2002 begärde han hos försäkringskassans lokalkontor i Vara att få en kopia av alla handlingar rörande honom som fanns hos lokalkontoret eller hos något annat av kassans kontor. I stället för de begärda kopiorna fick han ett brev, daterat den 28 mars 2002. I brevet skrev L.B. vid kontorsområde Lidköping – dit Varakontoret numera hörde – bl.a. att originalhandlingarna fanns hos Kammarrätten i Jönköping, men att en kopia av akten fanns hos lokalkontoret i Lidköping. L.B. skrev också att kassan med tanke på det stora antalet handlingar, kopieringsarbetet för kassan och kostnaderna för B.J. hade valt att i stället hålla handlingarna tillgängliga på lokalkontoret i Lidköping den 8–12 april 2002 under de ordinarie öppettiderna. B.J. var missnöjd med detta besked, eftersom han behövde kopior av handlingarna bl.a. för att kunna visa dem för S.W.

Utredning

Försäkringskassan anmodades att yttra sig över B.J:s anmälan. I sitt svar den 5 juli 2002 hänvisade kassan först till ett yttrande från kontorschefen H.R. vid kassans kontorsområde Lidköping. I det yttrandet framförde H.R. bl.a. detta. Akten var mycket omfattande. I sådana fall brukar kassan föreslå den försäkrade att akten i stället för att kopieras hålls tillgänglig på något kontor. Detta sker för att spara kostnader både för kassan och för den försäkrade. Kassan såg sin skrivelse som ett erbjudande till B.J. Det kom inget svar från B.J. eller S.W. Kassan gjorde därför inte något mer.

Försäkringskassan – tf. direktören Berit Lauenstein – gjorde följande bedömning av det som hänt.

Den skrivelse som skickats till B.J. från lokalkontoret ger beklagligtvis inte utrymme för en tolkning av innehållet i överensstämmelse med vad lokalkontoret avsett. Skrivelsen förmedlar i stället att försäkringskassan har rätt att bestämma på vilket sätt parten har möjlighet att ta del av handlingarna i sitt ärende hos försäkringskassan.

När en framställning att ta del av en handling inte tillgodoses fullt ut skall den som begärt att få ut den underrättas om detta. Samtidigt skall han få in-

formation om att han kan begära att frågan hänskjuts till myndigheten och att ett beslut av myndigheten krävs för att avgörandet skall kunna överklagas.

Försäkringskassan har handlagt ärendet fel, och vi beklagar uppriktigt att försäkringskassan inte har informerat B.J. om hans rätt att erhålla kopior av handlingarna i hans akt mot ersättning enligt avgiftsförordningen och att man inte heller i brevet upplyst B.J. om hans rättigheter i övrigt.

Lokalkontoret har informerats om bristerna i handläggningen i detta ärende. Lokalkontoret har den 4 juli 2002 skickat en skrivelse till B.J. med upplysning om att han har möjlighet att mot ersättning, enligt avgiftsförordningen, erhålla kopior av sina handlingar.

B.J. kommenterade remissvaret genom S.W. Han utvidgade även sin anmälan i vissa avseenden. Vad han sade i dessa delar motiverade dock inte några ytterligare utredningsåtgärder.

B.J. berättade även att kassan – H.R. – återigen skrivit till honom den 4 juli 2002. Det brevet lydde så här.

När en försäkrad begär att få del av en akt av den omfattning som här är aktuell brukar den försäkrade erbjudas att i stället ta del av handlingarna på lokalkontoret. Vi beklagar om ni har missuppfattat skrivelsen. Då det nu står klart att Ni inte vill använda Er av detta alternativ kan försäkringskassan mot ersättning, enligt avgiftsförordningen, översända kopior på Era handlingar.

Om Ni så önskar, vänligen kontakta . . .

B.J. begärde i slutet av november 2002 att JO skulle se till att han omedelbart fick de begärda kopiorna. Handläggaren av ärendet hos JO hänvisade honom att själv vända sig till kassan. Av en senare inkommen skrivelse framgår att B.J. fick kopior från försäkringskassan i december 2002. Enligt hans mening saknades dock en del handlingar. Detta påstående motiverade emellertid inte någon ytterligare utredning.

Bedömning

Den som är part i ett ärende hos en myndighet har enligt 16 § förvaltningslagen (1986:223, FL) rätt att ta del av det som har tillförts ärendet, om detta avser myndighetsutövning mot någon enskild. Rätten att ta del av uppgifter gäller med de begränsningar som följer av 14 kap. 5 § sekretesslagen (1980:100).

En enskild kan även grunda en framställning om att få ta del av handlingar på tryckfrihetsförordningens (TF) bestämmelser om rätten att ta del av allmänna handlingar. Myndigheten skall behandla en sådan framställning genast eller så snart det är möjligt eller, om framställningen avser en kopia av en allmän handling, skyndsamt (2 kap. 12 och 13 §§ TF). 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 – skall den som begär att få ut handlingen underrättas om detta. Han skall också underrättas om att han kan begära att frågan hänskjuts till myndigheten och att ett beslut av myndigheten krävs för att han skall kunna överklaga avgörandet (15 kap. 6 § sekretesslagen). Sökanden får överklaga myndighetens avslagsbeslut till kammarrätt (2 kap. 15 § TF och 15 kap. 7 § sekretesslagen).

Att myndigheten skall upplysa sökanden om hur han kan överklaga ett avslagsbeslut följer av 21 § FL.

Rätten för part att ta del av material i sitt ärende följer således, såvitt gäller allmänna handlingar som inte skall hållas hemliga, redan av TF:s regler om allmänna handlingars offentlighet. Reglerna om partsinsyn omfattar emellertid även handlingar som ännu inte nått det stadium i handläggningen då de blir att anse som allmänna handlingar. De omfattar enligt huvudregeln även hemliga handlingar. Dessutom avser de utredningsmaterial av annat slag än handlingar.

Vilket regelsystem som skall tillämpas får avgöras utifrån den framställning som den enskilde har gjort. I det fall någon åberopat sin ställning som part som grund för att få ta del av en handling finns inget krav på att framställningen skall behandlas genast eller någon möjlighet till formliga avslagsbeslut. Däremot skall framställningen handläggas i enlighet med de allmänna regler som gäller för myndigheternas serviceskyldighet och ärendehandläggning (se 4 och 7 §§ FL).

Oavsett vilket regelsystem som skall tillämpas skall myndigheten behandla en framställning om att få kopior av handlingar skyndsamt. Enbart det förhållandet att den som gjort framställningen är part i ärendet är givetvis inte skäl att ansökan skall behandlas med mindre skyndsamhet än om han inte är part.

I det här fallet begärde B.J. att få kopior av handlingarna i sin akt. I stället erbjöd kassan honom att ta del av handlingarna på plats. I sitt brev till B.J. den 28 mars 2002 motiverade kassan detta med att antalet handlingar var stort och att en kopiering skulle innebära ett omfattande arbete för kassan och en stor kostnad för B.J.

Försäkringskassans agerande ger mig anledning att framhålla att en myndighet vid sin prövning av en utlämnandefråga inte får låta egna värderingar eller bedömningar fördröja handläggningen. Detta innebär naturligtvis inte något hinder mot att kassan informerar sökanden om omständigheter som kan ha betydelse i sammanhanget, t.ex. omfattningen av det begärda materialet och till vilket belopp kopieringskostnaden kan komma att uppgå. Särskilt när en begäran avser ett omfattande material är det viktigt att så sker.

Försäkringskassans sätt att behandla B.J:s begäran visar på anmärkningsvärda brister i kunskaperna om regelsystemet. Det är särskilt häpnadsväckande att kassan, trots det som framkom med anledning av ärendet hos JO, ännu en gång skrev till B.J. och upplyste honom om möjligheten att mot avgift få kopior av sina handlingar. Kassan borde självklart ha skickat kopiorna så snart den fått omständigheterna klarlagda för sig.

I övrigt har det inte kommit fram något som motiverar något uttalande från min sida. Ärendet avslutas.

Meddelarfrihet

Fråga om ett beslut av Ombudsmannen mot diskriminering på grund av sexuell läggning inneburit ett otillåtet ingripande mot en person som uttalat sig i massmedier

(Dnr 3638-2000 och 4162-2000)

Bakgrund och anmälan

Västerås SK Fotbollklubb (VSK) köpte tjänster av ett handelsbolag med inriktning på marknadsföring, i vilket L.S. var bolagsman. Västerås kommun och ABB AB var båda bidragsgivare till VSK. Den 28 juli 1999 återfanns i Dagens Nyheter en artikel om homosexuella inom idrotten. L.S., som i artikeln uppgavs sitta i ledningen för VSK, gjorde bl.a. ett uttalande med innebörden att homosexuella spelare inte fick finnas i något av hans lag. En person gjorde med hänvisning till uttalandena i artikeln en anmälan till Ombudsmannen mot diskriminering på grund av sexuell läggning (HomO) med begäran att en granskning skulle göras av om L.S. och den övriga ledningen för VSK diskriminerar homosexuella.

I den utredning som följde hos HomO togs yttranden in från VSK, Västerås kommun och ABB AB. Av utredningen framgick bl.a. att VSK så småningom bestämde sig för ett fortsatt samarbete med marknadsföringsbolaget i fråga. I sitt beslut den 14 juli 2000 anförde HomO Hans Ytterberg bl.a. följande.

– – –

För sin verksamhet uppbär VSK bidrag från Västerås stad och förvaltar därmed allmänna medel. En förutsättning för sådant bidrag är att verksamheten ryms inom en demokratisk ram och att medelsförvaltningen sker på ett sådant sätt att den inte kränker likabehandlingsprincipen. Enligt HomO:s mening har VSK uppvisat brister härvidlag. Genom att ekonomiskt gynna ett bolag vars företrädare uttalat sig offentligt på ett sätt som är djupt kränkande för homosexuella bidrar VSK till att ge dessa uttalanden legitimitet. Vidare innebär VSK:s beslut att fortsätta samarbetet med det aktuella företaget att allmänna medel kommer att användas på ett sätt som genererar vinst åt ett företag vars ägare står för uppfattningar som sålunda kränker den grundläggande principen om alla människors lika värde, och som inte heller drar sig för att sprida dessa idéer offentligt.

Mot bakgrund av det anförda finns det skäl att ifrågasätta trovärdigheten i VSK:s påstående att föreningen är öppen för alla. I vart fall visar klubbstyrelsens agerande att den inte tar vikten av att denna likabehandlingsprincip också kommer till uttryck i praktisk handling på allvar. Det är beklagligt och förtjänar kritik.

– – –

Att Västerås stad under de redovisade omständigheterna fortsätter att ge bidrag till VSK riskerar att ge legitimitet åt ett synsätt som kränker homosexuellas rätt till respekt. I vart fall är det svårt att frigöra sig från intrycket att inte heller stadens företrädare tar frågor som rör homofobi och diskriminering av homosexuella riktigt på allvar. Också Västerås stads agerande i ärendet är därför mot bakgrund av vad som här redovisats beklagligt och förtjänar kritik.

Stadens kultur- och fritidsnämnd har alla skäl att tänka om till nästa gång det är aktuellt att besluta i bidragsfrågan.

När det slutligen gäller ABB:s ekonomiska stöd till VSK noterar HomO med tillfredsställelse både den företagspolicy som bolaget säger sig tillämpa och den nya diskrimineringsklausul som förts in i sponsoravtalet med VSK. Likväl rimmar det illa med båda dessa handlingar att fortsätta att ekonomiskt stödja en förening som uttryckligen sagt sig ha för avsikt att fortsätta köpa tjänster av ett företag vars ställföreträdare representerar just en sådan inställning som policyn och klausulen syftar till att bekämpa, en inställning som om den tillämpades på t.ex. en arbetstagare i ABB-koncernen dessutom skulle strida mot lagen (1999:133) om förbud mot diskriminering i arbetslivet på grund av sexuell läggning och som därför kunde föranleda skadeståndsskyldighet för ABB. Även ABB har därför goda skäl att omvärdera sitt sponsorförhållande till VSK vid första möjliga tillfälle.

– – –

Bengt G. Andersson och Ove Dansson framförde var för sig till JO klagomål på HomO:s beslut. Bland annat gjordes gällande att HomO orsakat skada för såväl L.S. som för VSK, det senare genom att försöka påverka ABB AB att inte sponsra klubben så länge L.S. fanns med i bilden.

Utredning

HomO:s akt i ärendet lånades in. Hans Ytterberg redogjorde vid besök hos JO den 16 januari 2001 allmänt för sin verksamhet.

Därefter upprättades följande promemoria.

Ombudsmannen mot diskriminering på grund av sexuell läggning (HomO) har enligt sin instruktion, (1999:170), de uppgifter som anges i lagen (1999:133) om förbud mot diskriminering i arbetslivet på grund av sexuell läggning. HomO skall vidare verka för att diskriminering på grund av sexuell läggning inte förekommer på andra områden av samhällslivet. HomO skall också genom rådgivning och på andra sätt medverka till att den som utsatts för diskriminering på grund av sexuell läggning kan ta till vara sina rättigheter. Slutligen skall HomO föreslå regeringen författningsändringar och andra åtgärder som kan motverka diskriminering på grund av sexuell läggning.

Till JO har inkommit klagomål mot HomO:s beslut den 14 juli 2000 i ett ärende rörande Västerås SK Fotbollklubb (VSK), Västerås stad och ABB AB. Bakgrunden till ärendet är uttalanden i medier om homosexuella, gjorda av en person med vars företag VSK har ett nära samarbete. I beslutet kritiserar HomO VSK för dess samarbete med den aktuella personens företag. Vidare kritiserar HomO såväl Västerås stad som ABB AB för att dessa lämnar ekonomiskt stöd till VSK och förklarar att en omvärdering av stödet bör ske vid tillfälle.

Anmälarna hos JO har uppgett dels att HomO:s beslut grundar sig på felaktiga uppgifter, dels att beslutet orsakat såväl den ovan nämnda personens företag som VSK både ideell och ekonomisk skada.

– – –

Varje medborgare är enligt 2 kap. 1 § regeringsformen gentemot det allmänna tillförsäkrad bl.a. yttrandefrihet, varmed förstås frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor. Det skydd för yttrandefriheten som regeringsformen anger är ett skydd gentemot det allmänna och innebär att en myndighet inte får ingripa vare sig formellt eller informellt mot den som använt sin grundlagsskyddade rätt att yttra sig i massmedierna. Enligt 1 kap. 1 § andra stycket tryckfrihets-

förordningen skall det stå varje svensk medborgare fritt att, med iakttagande av de bestämmelser som är meddelade i förordningen till skydd för enskild rätt och allmän säkerhet, i tryckt skrift yttra sina tankar och åsikter, offentliggöra allmänna handlingar samt meddela uppgifter och underrättelser i vad ämne som helst. Sådant meddelande får bl.a. lämnas till företag för yrkesmässig förmedling av nyheter. Ansvaret för otillåtna yttranden i t.ex. dagstidning åvilar utgivaren. Justitiekanslern är exklusivt behörig att vara åklagare avseende tryckfrihetsbrott.

Med utgångspunkt från de uttalanden av den aktuelle personen som publicerades i tidningen Dagens Nyheter har HomO kritiserat de i ärendet berörda parterna för deras direkta eller indirekta samröre med denna person. I kritiken ligger en uppmaning till dem att vidta åtgärder som negativt kan påverka personens näringsverksamhet. HomO bör anmodas yttra sig över om myndighetens beslut i dessa delar varit förenligt med det nyss redovisade grundlagsskyddet.

Anmälningarna remitterades därefter till HomO för yttrande i de avseenden som angavs i promemorian.

Hans Ytterberg anförde bl.a. följande i myndighetens remissvar.

– – –

Det bör först och främst framhållas att något ingripande från HomO:s sida över huvud taget inte gjorts mot marknadsföraren. Skälet till det var just respekten för den enskildes grundlagsskyddade rätt att fritt yttra sig i massmedier.

En enskild människa är skyddad mot ingripanden från det allmännas sida i fråga om rätten att uttrycka tankar och åsikter. Hon har däremot inte rätt att kräva att en tänkbar avtalspartner skall låta bli att fästa avseende vid sådana omständigheter som att hon i olika sammanhang offentligt fört fram uppfattningar av exempelvis rasistisk, främlingsfientlig eller homofobisk natur. Vad HomO har granskat är därför hur Västerås SK Fotbollklubb (VSK), Västerås stad och ABB AB hanterat det faktum att en affärspartner till VSK – vilken förening erhåller bidrag för sin verksamhet från såväl staden som ABB – offentligt gett uttryck för en inställning till homosexuella människor som grupp som strider mot grundläggande principer om mänskliga rättigheter, principer som också kommit till uttryck t.ex. i internationella överenskommelser om mänskliga rättigheter till vilka Sverige är folkrättsligt bundet. Man kan, så här i efterhand, måhända tycka att den här gjorda distinktionen kunde ha framgått tydligare av HomO:s avslutsbeslut i ärendet. Om missförstånd kunnat uppstå härvidlag är det något som jag naturligtvis beklagar.

Det finns inte någon ”rätt” för en näringsidkare att med en förening få träffa avtal av det slag som marknadsföraren i det här fallet hade med VSK. Eller omvänt: det finns inte någon skyldighet för en näringsidkares potentiella motpart att ingå ett sådant avtal med näringsidkaren eller att vid övervägan-den om ett sådant avtals ingående bortse från sådana faktorer som i snäv mening inte står i omedelbar relation till föremålet för avtalet, exempelvis näringsidkarens renommé i olika avseenden. På motsvarande sätt förhåller det sig i nästa led med den – kommun eller företag – som har att ta ställning till om ett visst bidrag skall ges till näringsidkarens avtalspart och i så fall på vilka premisser.

Omsatt i det aktuella fallet är således inte VSK skyldigt att utan diskussion förnya sitt avtal med marknadsföraren när det går ut. Det står föreningen fritt att när man tar ställning till ett affärssamarbete av det aktuella slaget också ta hänsyn till sådant som vilken syn en affärspartner har gett uttryck för i fråga om exempelvis rasism, främlingsfientlighet, homofobi och diskriminering. En förening som erhåller ekonomiskt bidrag från det allmänna har all anledning att också göra det.

När det gäller stadens agerande framstår vikten av att föra den här typen av resonemang än tydligare. Här är det ju direkt fråga om hur skattebetalarnas pengar skall komma till användning. På samma sätt som det inte bör finnas någon skyldighet för en kommun att upplåta lokaler, eller på annat sätt lämna bidrag, för tillställningar med rasistiska, främlingsfientliga eller homofobiska inslag framstår det som naturligt att frågan huruvida ett visst kommunalt bidrag till en organisation skall ges eller inte, prövas mot hur pengarna kan komma att användas i praktiken och då också med avseende på sådana åsiktsyttringar. Annars riskerar i praktiken allmänna medel att i slutänden gynna exempelvis företag eller organisationer som själva, eller vars företrädare, i ord eller handling kränker den grundläggande principen om alla människors lika värde.

HomO har avslutat det aktuella ärendet med att i sitt avslutsbeslut uttala sig kritiskt om att de kränkande uttalanden som marknadsföraren gjort offentligt om homosexuella som grupp inte syntes ha föranlett vare sig VSK, Västerås stad eller ABB AB att göra några särskilda överväganden med avseende på de egna ekonomiska åtagandena. HomO:s på detta sätt redovisade uppfattning medför inte några som helst rättsverkningar, vare sig för VSK, staden, ABB eller någon enskild person.

Enligt såväl regeringsformens som tryckfrihetsförordningens bestämmelser skall det stå den enskilde fritt att offentligt uttrycka åsikter och tankar. Denna frihet har visserligen tolkats så att myndigheter inte får ”ingripa” mot den som använt sig av sin yttrandefrihet. När någon använt sig av denna sin yttrandefrihet bör, enligt min uppfattning, emellertid inte förbudet mot att ”ingripa” ges en sådan vid tolkning att det kommer att omfatta varje i efterhand uttryckt uppfattning från en myndighet om det uttalande som gjorts.

HomO:s verksamhet grundar sig på förordningen (1999:170) med instruktion för Ombudsmannen mot diskriminering på grund av sexuell läggning (HomO) och lagen (1999:133) om förbud mot diskriminering i arbetslivet på grund av sexuell läggning. Härav följer att Ombudsmannen skall verka för att diskriminering på grund av sexuell läggning inte förekommer på några områden av det svenska samhällslivet. Mot bakgrund av att HomO är ett nationellt organ för mänskliga rättigheter måste vidare verksamheten vid myndigheten också betraktas i ljuset av innehållet i de s.k. Parisprinciperna för sådana organs verksamhet, antagna av FN:s generalförsamling (res. 48/134), med stöd av bl.a. Sverige, den 20 december 1993. Av principerna framgår bl.a. att nationella organ för mänskliga rättigheter skall ha rätt att offentligt sprida sina åsikter och rekommendationer.

Med hänvisning till vad som ovan anförts anser jag sammanfattningsvis att HomO:s beslut i det aktuella ärendet inte varit oförenligt med grundlagsskyddet för den enskilda människans yttrandefrihet.

Bengt G. Andersson kommenterade remissvaret.

I beslut den 10 mars 2003 anförde *JO Berggren* följande.

Bedömning

HomO har enligt sin instruktion som uppgift att bl.a. motverka diskriminering i arbetslivet på grund av sexuell läggning samt att verka för att sådan diskriminering inte förekommer på andra områden av samhällslivet. I detta fall rör det sig om ett ingripande till fullföljande av den sistnämnda uppgiften. Min granskning tar naturligtvis inte sikte på HomO:s tillämpning i sak av de rättsregler som gäller för myndighetens verksamhet eller de bedömningar som gjorts i diskrimineringsfrågan. Som framgår av remisspromemorian har jag emellertid med hänsyn till HomO-anmälningarnas anknytning till tidningsut-

talanden tagit upp frågan huruvida de kritiska anmärkningar och uppmaningar som tagits upp i beslutet den 14 juni 2000 står i konflikt med den gentemot det allmänna grundlagsskyddade rätten att yttra sig i tryckt skrift. Det rör sig om yttrande i Dagens Nyheter av L.S. HomO har gjort gällande att så inte varit fallet och framhållit att myndigheten inte ingripit mot L.S. utan att ärendet enbart rört frågan hur VSK, Västerås kommun och ABB hanterat att en affärspartner till VSK offentligt gett uttryck för en uppfattning som strider mot grundläggande principer om mänskliga rättigheter. Jag ansluter mig till HomO:s i remissvaret gjorda uttalanden att den nyss nämnda distinktionen kunde ha gjorts tydligare.

Jag gör i den remitterade frågan följande bedömning.

Beslutet omfattar dels kritik mot klubben för samarbetet med det företag, i vilket L.S. var bolagsman dels en uppmaning till bidragsgivarna att överväga sitt fortsatta stöd till VSK så länge klubben anlitar företaget. Uttalandena i dessa hänseenden kan inte uppfattas ha haft något annat syfte än att samarbetet med L.S. borde avbrytas. Ett sådant avbrott var ägnat att medföra negativa ekonomiska konsekvenser för L.S. HomO:s besked har i praktiken inneburit ett ingripande mot L.S. grundat på hans tidningsuttalanden. Ingripandet har dock inte formellt riktats mot L.S. och jag kan därför inte göra gällande att det strider mot regeringsformens och tryckfrihetsförordningens bud. Det kan dock enligt min mening med fog göras gällande att beslutet med hänsyn till grunderna för dessa bud borde ha utformats annorlunda i de här berörda delarna.

Jag stannar vid dessa uttalanden.

Ärendena avslutas.

Initiativärende mot ett kommunalförbund angående fråga om inskränkning av offentliganställdas yttrande- och meddelarfrihet

(Dnr 3929-2002)

I ett beslut den 19 februari 2003 anförde *JO Berggren* följande.

Initiativet

Av en artikel i Sundsvalls Tidning den 7 november 2002 framgick bl.a. följande.

Med anledning av att brandmannen Tommy Jansson fört debatt i medierna med förslag att Sundsvall-Timrå Räddningstjänstförbund skulle upphöra och ersättas av ett avtal mellan de två kommunernas räddningstjänster, formulerade ledningen för räddningstjänstförbundet den 30 augusti 2002 ett brev till de anställda inom räddningstjänsten med bl.a. följande innehåll: ”Interna frågor hanteras internt, inte i media eller i andra forum utanför våra väggar.” Tommy Jansson fråntogs sitt arbete med information och externa kontakter. Räddningschefen Peter Löthman meddelade personalen i en skrivelse den 25 september 2002 bl.a. följande. ”Som en följd av olika debattinlägg under

sommaren har förutsättningarna för Tommys roll som ambassadör dessvärre skadats i grunden. Ambassadörens behov av trovärdighet för de saker han för fram finns inte längre kvar. Efter samtal med varandra är Tommy och jag överens om att Tommys samtliga uppdrag i den utåtriktade verksamheten upphör med omedelbar verkan."

Jag beslutade att i ett särskilt ärende utreda frågan om inskränkning av de anställdas yttrande- och meddelarfrihet.

Utredning

Sundsvall-Timrå Räddningstjänstförbund anmodades att göra en utredning och yttra sig med anledning av innehållet i tidningsartikeln. Remissvar avgavs av förbundsdirektionen tillika förbundsstyrelse. Svaret inleddes med en redogörelse för organisationen och en kort presentation av de personer som nämnts i tidningsartikeln. Det framgick bl.a. att Peter Löthman hade varit räddningschef sedan slutet av år 2000 och att Tommy Jansson varit anställd som brandman sedan 1980 med olika brandmannauppgifter på i huvudsak stationen i Sundsvall samt att han sedan 2001 suttit i lokalstyrelsen för Svenska Kommunalarbetareförbundet.

Beträffande det aktuella ärendet uttalade direktionen följande (bilagorna utelämnade här).

Tommy Jansson har med start under försommaren 2002 skrivit ett antal insändare, enligt egen förklaring till räddningschefen Peter Löthman, med ett politiskt syfte att få till stånd en utredning om en sammanslagning av kommunerna Sundsvall och Timrå, se bl.a. bilagorna 1–3.

I en insändare den 21 augusti 2002 beskrev Tommy Jansson den tidigare räddningstjänsten i Timrå som finansierad av Sundsvalls kommun eftersom Timråkåren vid sammanslagningen 1990 var i sådant skick att den annars inte hade kunnat bevaras på den nivå som den hade, bilaga 15. Andra uttalanden i insändaren pekade ut dåvarande Räddningstjänsten i Timrå kommun som "monument" över en felaktigt förd politik.

Personalen på brandstationen i Timrå kände sig mycket illa berörd av insändaren. Resultatet av Tommy Janssons insändare kan skildras som att det klöstes i gamla sår och att gamla motsättningar mellan de två heltidsstationerna åter kom i dagen.

I början av september månad 2002 hade räddningschefen Peter Löthman två samtal med Tommy Jansson om reaktionerna på insändarna. Räddningschefen påpekade det olyckliga i att så split mellan stationerna och att argumentationen i artiklarna inte var till nytta för räddningstjänsten inför de stundande besluten om övningsfältets finansiering. Räddningschefen uppmuntrade Tommy Jansson att på olika sätt vara aktiv som medborgare i samhällsdebatten, men bad honom att inte använda räddningstjänstförbundet som verktyg i debatten. Räddningschefen ville också att Tommy Jansson skulle klargöra att han förde argumentationen som medborgare och att han inte skulle använda sin tjänstetitel i artiklarna. Räddningschefen påtalade även att Tommy Jansson borde överväga om det är lämpligt att agera på det sätt han gjort med tanke på att han i sin fackliga roll företräder medlemmarna på de båda heltidsstationerna. Tommy Jansson förklarade för räddningschefen att han skrev sina inlägg under valrörelsen, att hans motiv var politiska och att han skrev insändarna som privatperson. Han uttryckte förståelse för räddningschefens synpunkter och sade att han respekterade chefens argument.

Även chefen för räddningsavdelningen, den avdelning som Tommy Jansson organisatoriskt tillhör, förklarade vid flera tillfällen för Tommy Jansson

att hans artiklar väckte split mellan de två stationernas personal och påverkade samarbetet dem emellan negativt.

I en skrivelse till personalen den 30 augusti 2002 beskrev direktionens ordförande Lars-Erik Nyberg, vice ordförande Lars-Erik Nordin och räddningschefen Peter Löthman sin syn på tillkomsten av räddningstjänstförbundet och utvecklingen fram till i dag, bilaga 17. Deras syfte var att reda ut de oklarheter och ifrågasättanden som insändaren givit upphov till. I skrivelsen uppmanades alla medarbetare inom räddningstjänstförbundet att tala med varandra i stället för att föra diskussionen i media.

I efterföljande samtal under september månad mellan Tommy Jansson och räddningschefen Peter Löthman har räddningschefen frågat hur Tommy Jansson själv bedömt sina möjligheter att i framtiden ta på sig nya utåtriktade uppdrag för räddningstjänstens räkning efter det att han i olika medier så tydligt tagit ställning mot förbundet som organisationsform. Tommy Jansson svarade då att han inte bedömde det som möjligt att åta sig sådana uppdrag under en tid framöver. Räddningschefen delade den uppfattningen och en skrivelse som bekräftade denna överenskommelse skickades av räddningschefen till organisationen, bilaga 22.

Efter att Sundsvalls Tidning publicerat artiklar den 7 och 8 november 2002, bilaga 25 och 26, medverkade Tommy Jansson och Peter Löthman tillsammans med en reporter i programmet Pulsen i lokalradion (Radio Västernorrland) för att diskutera det inträffade. De fick var och en möjlighet att redovisa sin syn på vad som skett. Peter Löthman bad om ursäkt för att han formulerat sig på ett sådant sätt att det har gett möjlighet till den tolkning som gjorts av eller redovisats i media, bilaga 47.

En ursäkt med likartat innehåll har också framförts i ett pressmeddelande av Peter Löthman, vilket skickades ut den 8 november 2002, bilaga 44, samt i en artikel i Sundsvalls Tidning den 9 november 2002, bilaga 28.

Direktionens ordförande och vice ordförande framförde också en ursäkt via pressmeddelande den 10 november 2002, bilaga 45. Ursäkter internt i organisationen har framförts både muntligt och skriftligt, bilaga 46.

Tommy Jansson har i en skrift den 29 november 2002 ställd till personalen bett om ursäkt för att det i hans artiklar funnits syftningar som av personal i Timrå uppfattats som kränkande och sårande, bilaga 42.

Tommy Jansson och Peter Löthman har efter det inträffade fört flera samtal. De båda anser att de rett ut sakfrågan och betraktar ärendet som avslutat.

Tommy Jansson har varit behjälplig i arbetet med denna utredning genom att svara för urvalet och sammanställa kopior på insändare, debattartiklar m.m. från Sundsvalls Tidning och Dagbladet som bilägges denna utredning.

Yttrande

Artikelurvalet visar att det i media under år 2002 förts diskussioner i skilda frågor men som i olika avseenden indirekt eller direkt kan sägas beröra Sundsvall-Timrå Räddningstjänstförbund. En läsning i dag av de samlade artiklarna ger vid handen att såväl den politiska ledningen som tjänstemannaledningen har många angelägna och komplicerade frågeställningar att arbeta med. Frågorna spänner över många områden, alltifrån behov av att arbeta med policies och organisationens kultur till att finansiera och bygga ett övningsfält.

Vad gäller det aktuella ärendet kan i korthet sägas att räddningschefen Peter Löthman uppfattade situationen enligt följande. En chef skall ingripa när anställda på grund av uttalanden av en medarbetare blir ledsna. Om det uppfattas som att en medarbetare väljer delar av sanningen och utesluter andra för att förstärka sina syften, har arbetsgivaren en skyldighet att för verksamhetens bästa korrigera sakförhållanden och visa på helheten. För att en verksamhet skall fungera måste samtliga medarbetare efter en demokratisk beslutsprocess acceptera fattade beslut och, i enlighet med gällande arbetsrätt, lojalt verka

för att de fattade besluten skall följas. Att fortlöpande så split mellan olika personalgrupper påverkar arbetsmiljön på ett negativt sätt och kan, om det inte korrigeras, leda till omfattande arbetsmiljöproblem. Chefen har ett ansvar för att genom sitt arbete medverka till att aktivt skapa en bra arbetsmiljö.

Peter Löthman har därtill uppgett att det under sommaren 2002 vid flera olika tillfällen förekommit att s.k. arbetsmaterial nått olika lokala media som sedan skrivit om förvaltningen ur olika perspektiv. Det har handlat bl.a. om hanteringen av investeringsmedel, ackumulerade övertidsskulder och medborgarnas säkerhet till följd av den nya organisationen. Tommy Jansson har inte haft någon inblandning i någon av artiklarna. I dessa situationer har förvaltningsledningen tydligt markerat att den som vill lämna uppgifter vidare till medierna har en grundlagsskyddad rättighet att göra det. Ledningen har dock bett personalen tänka igenom vilka konsekvenser ett sådant agerande kan leda till för räddningstjänsten som organisation och för medarbetare.

– – –

Som framgått återstår en hel del arbete för att skapa *en* räddningstjänst av de båda tidigare två räddningstjänsterna. Den gemensamma räddningstjänsten har regelbundet ifrågasatts sedan förbundet bildades 1990. Vad som skall göras i det hänseendet kan diskuteras och naturligtvis finns det flera vägar att pröva. Det är dock tydligt att förvaltningsledningen i den uppkomna situationen under hösten 2002 fokuserat såväl på problemet att räddningstjänsten ännu inte blivit en enhet som på Tommy Janssons insändare och därvid förbisett att anlägga ett bredare angreppssätt på problemet och att tänka på den grundlagsfästa yttrandefriheten.

Förvaltningsledningen har med sina skrivningar inte i något avseende velat beskära någon medarbetare rättigheten att uttrycka sin mening vare sig inom eller utanför organisationen. Formuleringarna i det diskuterade brevet är emellertid av det slaget att en sådan tolkning lätt låter sig göras. Även förvaltningsledningen har insett att formuleringarna kan tolkas på ett sätt som ger intrycket av att ledningen förbjuder medarbetare att uttrycka sin mening. Förvaltningsledningen har beklagat sin otydlighet i brevet och förklarat sitt agerande med att den i sin tro och i sitt syfte att ha organisationens bästa för ögonen haft ett för smalt synfält. Att förvaltningsledningen har intresse av att åsikter bryts mot varandra understryks av det ovan redovisade arbetet som bedrivits under 2001–2002; att tysta en anställd är en helt främmande tanke för ledningen.

Efter de aktuella tidningsartiklarna har ett flertal beslut av JO lästs och studerats, bland dem i första hand två mycket tydliga beslut av JO i ärendena 3690-1993 (1994-03-25) och 4365-2000 (2002-10-17) men även JO:s beslut i ärendet 968-2002 (2002-06-04). Av besluten följer att det för en chef gentemot en offentligt anställd saknas spelrum, i vart fall är utrymmet mycket begränsat, när det gäller att genom samtal eller på något annat sätt avhandla frågor som har en koppling till vad denne har framfört i media. Det kan anses tveksamt om Peter Löthman m.fl. i de samtal med Tommy Jansson som redovisats ovan, har klarat den svåra balansgång som krävs.

När det aktuella ärendet var som mest i fokus i media den 7–9 november 2002 var räddningschefen Peter Löthman i Bryssel på studiebesök m.m. tillsammans med Sundsvalls kommuns förvaltningschefer, bolagschefer, kommundirektör och stadsjurist. Självfallet avsattes tid för att under olika former diskutera ärendet och ärendet fanns även på agendan vid det avslutande chefsmötet lördag förmiddag den 9 november 2002. Det tidigare nämnda JO-beslutet från 1994 fanns med som underlag vid de diskussioner som fördes.

Den 13 november 2002 höll Åke Svensson, stadsjurist vid Sundsvalls kommun, ett inledande anförande vid ett sammanträde med deltagande bl.a. av nämndsordföranden och förvaltningschefer vid Sundsvalls kommun samt av de kommunala bolagens ordförande och verkställande direktörer. Hans anförande hade det aktuella ärendet som grund och var indelat i tre avsnitt. I

det första avsnittet redogjorde han för bestämmelserna om yttrandefrihet, meddelarfrihet och förbud att efterforska. I det andra avsnittet berördes arbetsrätten och de två begreppen lojalitetskrav och kritikrätt. Han förklarade i den avslutande delen att han för sin del såg arbetsplatsträffar och utvecklingssamtal som grundläggande instrument för en ledare att diskutera såväl rättighetslagstiftningen som organisationens policy, men betonade att en sådan diskussion bör förberedas och att tidpunkten för diskussionen inte skall styras utifrån vad som rapporterats i media.

Avslutningsvis önskar förbundsdirektionen framföra sitt beklagande till att brevet, som i och för sig skrevs i ett pressat arbetsläge, fick ett innehåll som kunnat tolkas på det sätt som presenterats i media. Förbundsdirektionen vill dock att JO uppmärksammar den skyndsamhet som präglade Peter Löthmans och den politiska ledningens agerande att ta avstånd från den kränkning av de medborgerliga rättigheterna som med visst fog hävdades ha skett.

Bedömning

I 2 kap. 1 § första stycket 1 regeringsformen föreskrivs att varje medborgare gentemot det allmänna är tillförsäkrad yttrandefrihet, varmed avses frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor. Begränsning av denna rättighet får enligt 2 kap. 12 § regeringsformen ske endast genom lag eller, i vissa fall, genom annan författning. Yttrandefriheten utgör en förutsättning för en fri debatt om lämpligheten och riktigheten av myndigheternas handlande och möjliggör därmed också en granskning av hur offentliga tjänstemän sköter sina åligganden.

Genom tryckfrihetsförordningens bestämmelser om meddelarfrihet ges yttrandefriheten till viss del ett särskilt skydd. Meddelarfriheten enligt 1 kap. 1 § andra stycket tryckfrihetsförordningen innebär att det står varje medborgare fritt att – med iakttagande av de bestämmelser som är meddelade i tryckfrihetsförordningen till skydd för enskild rätt och allmän säkerhet – i tryckt skrift yttra sina tankar och åsikter, offentliggöra allmänna handlingar samt meddela uppgifter och underrättelser i vilket ämne som helst.

Lagregleringen ger offentligt anställda samma skydd som alla andra medborgare. En offentligt anställd kan således fritt ge uttryck för sin uppfattning, även rörande den egna myndighetens verksamhet. I sekretesslagen (1980:100) finns emellertid regler som begränsar den offentligt anställdes rätt att yttra sig om vad han fått veta i samband med sin tjänst.

Det skydd för yttrandefriheten som regeringsformen anger är ett skydd gentemot ”det allmänna”. Det allmänna omfattar t.ex. kommunens valda församlingar och förvaltningsorgan. Skyddet innebär att en myndighet inte får ingripa mot någon för att han eller hon har använt sig av sin grundlagsstadgade rätt att yttra sig i massmedier eller på annat sätt ge uttryck för sin uppfattning. En myndighet får inte heller försöka motarbeta att den anställde använder sig av sina rättigheter. En arbetsgivare får således inte genom generella uttalanden eller genom kritik i enskilda fall söka påverka arbetstagaren i fråga om det sätt på vilket denne utnyttjar sin yttrandefrihet. Detta gäller även i de fall en myndighet anser att arbetstagaren lämnat felaktiga uppgifter. Detta hindrar emellertid inte en myndighet från att bemöta sådana påståenden som myndigheten anser vara felaktiga eller vilseledande. Ett sådant bemötande kan t.ex. ske i samma forum som den anställde har använt.

Den som är anställd vid en myndighet har således rätt att, utan repressalier från myndighetens sida, offentligt framföra från arbetsgivarens uppfattning avvikande synpunkter på myndighetens organisation och verksamhet. Detta gäller givetvis såväl före som efter det ett beslut fattats hos myndigheten. Reglerna till skydd för yttrandefriheten fritar självfallet inte den anställde från skyldigheten att i sin verksamhet lojalt rätta sig efter arbetsgivarens beslut och direktiv angående hur verksamheten skall bedrivas, oavsett vilken uppfattning han eller hon kan ha om dessa.

För undvikande av missförstånd vill jag här uttala följande. Enligt 2 § lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän omfattar JO:s tillsyn inte ledamöter av beslutande kommunala församlingar. Sundsvall-Timrå Räddningstjänstförbunds förbundsdirektion som beslutande församling står således inte under min tillsyn. Direktionen utgör dock även förbundsstyrelse (jfr 3 kap. 25 § kommunallagen, 1991:900) och står i denna egenskap under tillsyn. Mina uttalanden i det följande avser direktionen som förbundsstyrelse.

Vad som kommit fram i ärendet om räddningschefens och den politiska ledningens befattning med frågan kring Tommy Janssons mediekontakter ger anledning att diskutera huruvida framför allt hans men även övriga anställdas rättigheter enligt det nyss sagda har trätts för när.

Skrivelsen till personalen den 30 augusti 2002 innehåller, förutom förtydliganden m.m. avseende motiven för bildandet av räddningstjänsten Sundsvall-Timrå, ett uttalande att ”interna frågor hanteras internt inte i media eller i andra forum utanför våra väggar”. Ett sådant besked till de anställda står självfallet i klar strid med den grundlagsskyddade yttrandefriheten.

När det gäller de samtal räddningschefen hade med Tommy Jansson i början av september månad 2002 kan de enligt min mening inte uppfattas på annat sätt än som påtryckningar för att förmå Tommy Jansson att upphöra med att skriva insändare eller att i vart fall ändra innehållet i dem. Vidare har Tommy Jansson, enligt meddelandet den 25 september 2002, som en direkt följd av sina debattinlägg fråntagits sitt arbete med information och externa kontakter av olika slag.

I remissvaret har räddningstjänstförbundet uppgett att andra anställda känt sig mycket illa berörda av innehållet i Tommy Janssons uttalanden i tidningen och att hans artiklar påverkade samarbetet mellan de två brandstationernas personal negativt. Räddningschefen hade i den situationen, enligt remissvaret, sett som sin uppgift att ingripa för att aktivt medverka till att skapa en bra arbetsmiljö. Vidare sägs att förvaltningsledningen med sina skrivningar inte i något avseende velat beskära någon medarbetares rätt att uttrycka sin mening vare sig inom eller utanför organisationen, och att förvaltningsledningen har insett att formuleringarna i skrivelsen till personalen kan tolkas på detta sätt.

Oberoende av syftet med samtalen med Tommy Jansson och den påtalade formuleringen i brevet har detta enligt min mening på ett anmärkningsvärt sätt utgjort allvarliga kränkningar av de anställdas grundlagsfästa rättigheter. Jag är mycket kritisk till det inträffade. Jag konstaterar emellertid att förbundet numera kommit till insikt om vad som gäller och lämnar därmed frågan.

Tilläggas kan att det självfallet inte är något som hindrar att en myndighet utser en särskild person, exempelvis en informationschef, att svara gentemot medierna och allmänheten för myndighetens officiella policy. Det kan inte heller anses fel att myndigheten upplyser sina anställda om den policy som utarbetats av myndigheten och meddelar de anställda att de alltid har möjlighet att hänvisa medierna till den utsedde informatören. Som framgått ovan kan det emellertid aldrig godtas att myndigheten, som nu skett genom den påtalade formuleringen i brevet, mer eller mindre direkt förbjuder de anställda att dryfta interna frågor i medierna eller i andra sammanhang utanför myndigheten.

Ärendet avslutas.

Övriga områden

Kritik mot en kriminalvårdsmyndighet för långsam handläggning av en begäran om information enligt 26 § personuppgiftslagen (1998:204)

(Dnr 2992-2002)

Anmälan

M.A. anförde i en anmälan, som kom in till JO den 30 augusti 2002, i huvudsak följande. I mitten av juli 2002 begärde han att Kriminalvårdsmyndigheten Hall skulle lämna information till honom enligt 26 § PuL. Han har ännu inte fått något besked från myndigheten.

Utredning

Kriminalvårdsmyndigheten anmodades att yttra sig över vad M.A. anfört i sin anmälan. Vidare anmodades myndigheten att redogöra för på vilket sätt och inom vilken tidsram myndigheten brukar hantera en ansökan enligt 26 § PuL.

Kriminalvårdsmyndigheten anförde den 24 oktober 2002, genom kriminalvårdschefen Stefan Björk, i huvudsak följande.

– – –

Yttrande

Av den utredning som kriminalvårdsinspektören Olof Vannäs, tillförordnad chef för avdelning A, där M.A. var inskriven vid tiden för den anmälda händelsen, framgår följande:

M.A:s ansökan om utdrag enligt 26 § PuL är registrerad den 19 juli 2002 och beslut har fattats den 27 juli. Beslutets innebörd är att de begärda registerutdragen skall lämnas till M.A. efter sedvanlig sekretessprövning. Enligt KLAS-registret är beslutet inte delgivet M.A. Beslutet i original eller utdraget har inte kunnat återfinnas.

Vid telefonsamtal med M.A., nu placerad på avdelning med högre säkerhet, uppger han att han inte har erhållit vare sig beslut eller § 26-utdrag. Vidare uppger tjänstlediga kriminalvårdsinspektören Åsa Wallengren, avdelning A:s ordinarie chef, att det under sommaren blev ett upprop bland intagna att alla skulle begära § 26-utdrag, varför arbetsbördan blev mycket tung. Samtliga registerutdrag skulle sekretessprövas och detta delades upp bland ledande personal. Åsa Wallengren minns klart M.A:s papper på grund av mängden och hon känner sig övertygad om att M.A. har erhållit såväl beslut som registerutdrag men kan inte svara exakt på om så är fallet.

Nytt beslut avseende överlämnande av utdragen till M.A. har fattats den 17 oktober. Avdelning C, där M.A. nu är placerad, effektuerar beslutet.

Om hur myndigheten hanterar en ansökan enligt 26 § personuppgiftslagen

När en intagen begär registerutdrag enligt 26 § PuL tas utdraget ur KLAS, sekretessprövas och överlämnas till den intagne, vanligen inom en vecka. Anteckning görs i KLAS daganteckningar om att den intagne vid ett angivet datum har erhållit ett utdrag.

Begäran från intagna om sådana registerutdrag som här avses har hittills inte varit ofta förekommande. Under senare tid har emellertid ett stort antal

begäran om utdrag inkommit, kanske ett tiotal varje vecka, till följd varav väntetiden för de intagna har blivit längre, i en del fall uppemot tre veckor beroende på handläggarnas ärendebelastning i övrigt.

M.A. kommenterade remissvaret.

I beslut den 19 mars 2003 anförde *JO Lundin* följande.

Bedömning

Enligt 26 § första stycket PuL är den personuppgiftsansvarige skyldig att till var och en som ansöker om det en gång per kalenderår gratis lämna ett besked om personuppgifter som rör den sökande behandlas eller inte. Behandlas sådana uppgifter skall skriftlig information lämnas också om vissa förhållanden som närmare anges i samma stycke.

Enligt andra stycket i samma paragraf skall en ansökan enligt första stycket göras skriftligen hos den personuppgiftsansvarige. Informationen skall lämnas inom en månad från det att ansökan gjordes. Om det finns särskilda skäl för det, får informationen dock lämnas senast fyra månader efter det att ansökan gjordes. – Av förarbetena till bestämmelsen framgår att särskilda skäl kan vara att personuppgifterna är krypterade, att sökmöjligheterna annars är begränsade eller att den personuppgiftsansvarige har många personuppgifter uppdelade på olika register eller andra datasamlingar (prop. 1997/98:44 s. 132).

Informationen skall således som huvudregel *lämnas* till den sökande inom en månad från det att ansökan gjordes. Inom denna tid måste naturligtvis också prövningen göras av om informationsskyldigheten begränsas av bestämmelserna om sekretess (se 27 § PuL). Om kriminalvårdsmyndigheten vid en sådan prövning kommer fram till att viss information inte får lämnas till den sökande, bör myndigheten enligt min mening fatta ett skriftligt beslut om det. Att ett sådant beslut kan överklagas framgår av 12 § lagen (2001:617) om behandling av personuppgifter inom kriminalvården.

Kriminalvårdsmyndigheten har uppgett att M.A:s ansökan är registrerad den 19 juli 2002. Det är i ärendet inte klarlagt att M.A. ens vid tiden för myndighetens yttrande till JO fått den begärda informationen eller ett avslagsbeslut i frågan. Det har inte framkommit att det funnits särskilda skäl för myndigheten att inte handlägga M.A:s begäran inom den fastställda månaden. Mot den bakgrunden är, enligt min mening, dröjsmålet med handläggningen av M.A:s begäran inte acceptabelt. Det förhållandet att myndigheten snabbt har fattat beslut om att den begärda informationen *skall* lämnas efter sedvanlig sekretessprövning saknar enligt min uppfattning självständig betydelse och påverkar alltså inte bedömningen.

Ärendet avslutas med den kritik som ligger i det som nu har sagts.

Initiativärende mot Centrala studiestödsnämnden (CSN) angående vissa frågor med anknytning till principen om allmänna handlingars offentlighet, m.m.

(Dnr 2151-2000)

Bakgrund

Vid en inspektion av CSN i Stockholm den 21–24 februari 2000 granskades slumpmässigt utvalda ärenden som hade handlagts av kontorets studiemedelsgrupp, vuxenstudiestödsgrupp och återbetalningsgrupp. Iakttagelserna och vad som i övrigt hade förekommit redovisades i ett protokoll (aktbilaga 1 i JO:s ärende med dnr 701-2000).

Inspektionen följdes upp med en inspektion av CSN:s huvudkontor i Sundsvall den 10–12 april och den 22–23 maj 2000.

Under inspektionen av huvudkontoret granskades slumpmässigt utvalda ärenden inom ärendegrupperna (dossier) 2321 (omprövning av beslut om studiemedel), 2322 (omprövning av omprövningsbeslut om studiemedel), 2325 (omprövning av beslut om extra studiemedel), 2331 (omprövning av beslut om särskilt vuxenstudiestöd) samt 2361 (omprövning av beslut om särskilt utbildningsbidrag). Vidare granskades de elva äldsta ärendena inom ärendegruppen 2321 som ännu inte hade lottats på en studiestödsutredare och de tio äldsta ärendena inom ärendegrupperna 2321, 2331 och 2361. I samband med inspektionen av huvudkontoret redovisades och diskuterades även de iakttagelser som JO hade gjort vid CSN i Stockholm.

Iakttagelserna som gjordes i samband med inspektionen av CSN:s huvudkontor och vissa uttalanden från JO:s sida i anledning av vad som framkommit vid granskningen, redovisades i ett protokoll (aktbilaga 1 i JO:s ärende med dnr 1280-2000 och aktbilaga 2 i JO:s ärende med dnr 701-2000).

Initiativet

Vissa av de frågor som uppkom på grund av iakttagelser vid inspektionerna avhandlades slutligt genom JO:s uttalanden i protokollet. Andra frågor var sådana att JO beslutade att inhämta CSN:s yttrande över vad som hade framkommit. Detta initiativ från JO:s sida rörde främst frågor med anknytning till offentlighetsprincipen, bl.a. registrering av allmänna handlingar och dokumentation. Initiativet rörde även frågor angående tidpunkten för när ett beslut skall anses meddelat, formerna för underrättelse om beslut, överklagandehänvisningar och handläggningen vid frivillig återbetalning. Initiativet har handlagts inom ramen för detta ärende (dnr 2151-2000).

Utredning

CSN, genom generaldirektören Björn Mårtensson, avgav ett remissvar.

I remissvaret hänvisades till ett nytt ADB-system som var under utveckling för att användas som stöd vid handläggning av studiemedelsärenden efter de förändringar av studiestödssystemet som skulle komma att äga rum den 1 juli 2001. Efter att CSN under ett läsår hade handlagt studiemedelsärenden

enligt den nya studiestödslagen (1999:1395) fann JO att granskningen vid inspektionerna och utredningen i ärendet skulle följas upp genom inhämtande av ytterligare information. Med anledning härav beslutades att byråchefen Christer Sjöstedt samt föredragandena Nils-Erik Elfstadius och Marie Wessling skulle besöka CSN:s huvudkontor. Syftet med besöket var huvudsakligen att inhämta upplysningar om och att erhålla en demonstration av den handläggning och dokumentation som skedde med stöd av det nya handläggningssystemet för studiemedelsärenden.

De nämnda tjänstemännen besökte CSN:s huvudkontor den 5 och 6 september 2002 (protokoll, aktbilaga 6 i detta ärende). Under besöket redogjordes för hanteringen av ansökningar om och utbetalningar av studiemedel i det nya studiestödssystemet och CSN:s rutiner när ett överklagande av studiemedelsbeslut inkom. Vidare demonstrerades handläggningssystemet i berörda hänseenden och diskuterades vissa allmänna frågor. Under besöket fick JO:s tjänstemän möjlighet att på egen hand granska vissa slumpmässigt utvalda ärenden rörande s.k. beviljning av studiemedel inklusive ärenden där ett studiemedelsbeslut hade överklagats till Överklagandenämnden för studiestöd. Granskningen var inriktad på hur handlingar och andra åtgärder hade registrerats i handläggningssystemet.

I beslut den 27 november 2002 anförde *JO André* följande.

Bedömning

Inledning

Som framgår av det ovan anförda har min granskning huvudsakligen avsett handläggningen av ett antal slumpmässigt utvalda ärenden. Med anledning av vad som framkom vid den granskningen lämnar jag i det följande vissa synpunkter vad gäller de datasystem som används vid ärendehandläggningen. Jag vill här framhålla att dessa synpunkter skall ses mot bakgrunden av att det är ärendehandläggningen som varit föremål för granskningen och inte datasystemen som sådana.

Offentlighetsprincipen, registrering av allmänna handlingar, dokumentation, m.m.

För att medborgarna skall ha möjlighet att kontrollera den offentliga verksamheten är det viktigt att verksamheten bedrivs i så öppna former som möjligt och under insyn av allmänheten och massmedierna. En väsentlig del i denna offentlighetsprincip är grundsatsen om allmänna handlingars offentlighet, den s.k. handlingsoffentligheten. Handlingsoffentlighetens syften är bl.a. att garantera rättssäkerheten och effektiviteten i förvaltningen.

Bestämmelser om allmänna handlingars offentlighet finns i 2 kap. tryckfrihetsförordningen (TF). Som handling i TF:s mening avses även en upptagning som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniskt hjälpmedel. I 15 kap. sekretesslagen (1980:100) finns regler om registrering av allmänna handlingar m.m.. Där finns också särskilda bestämmelser i 9–14 §§ om upptagning för automatisk databehandling (ADB). Därutöver

finns det förvaltningsrättsliga bestämmelser och principer till skydd för den enskildes rättssäkerhet när denne är part i ett ärende vid en myndighet.

Vid granskningen under inspektionerna framkom att det förhållandevis ofta var förenat med avsevärda svårigheter att följa ärendehandläggningen. Som exempel kan nämnas att det i vissa fall inte var möjligt att utläsa vilka handlingar som hade getts in eller upprättats i ärendet. Det var inte heller alltid möjligt att se vilka uppgifter som hade inhämtats eller vilka andra handläggningsåtgärder som hade vidtagits.

Påfallande ofta hade inkomna eller upprättade handlingar registrerats under den i sammanhanget vilseledande beteckningen ”tjänsteanteckning”. Som exempel på handlingar som hade registrerats på sådant sätt kan nämnas av studiestödstagaren inlämnade kompletteringar, uppgift från en skola om studieavbrott och förfrågningar från den enskilde. Det uppmärksammades även att ett beslut som CSN hade meddelat i ett återkravsärende hade registrerats under beteckningen ”tjänsteanteckning”.

När det gällde ärenden rörande vuxenstudiestöd konstaterades att det inte var möjligt att följa ärendena ”historiskt” eftersom ett gammalt beslut försvann i samma stund som ett nytt beslut fattades. Beslut och föreläggande var registrerade med ett omfattande kodsystem, och det var inte alltid möjligt att rekonstruera hela texten på handlingar som CSN hade skickat till studiestödstagaren.

Vidare uppmärksammades att handläggningssystemet för ”beviljning” av studiemedel enligt den då gällande studiestödslagen (1973:349) innehöll flera olika ”bilder”. För att få en överblick över handläggningen måste information hämtas från olika ställen i systemet, vilket föranledde att det för en utomstående betraktare i vissa fall var svårt att följa ärendehandläggningen. Med undantag för det nyare återbetalningssystemet var det inte heller möjligt att se eller rekonstruera hela texten på kompletteringsföreläggande och beslut.

Såvitt avser de nu nämnda frågorna anförde CSN huvudsakligen följande.

Den tekniska utvecklingen inom CSN

CSN började redan under senare delen av 1970-talet använda ADB som hjälpmedel vid handläggningen av studiemedel. Vid denna tidpunkt fanns redan ett ADB-system i drift för handläggningen av återbetalningsärenden. Dessförinnan var alltså handläggningen av beviljningsärenden helt manuell, och alla uppgifter i ett studiestödsärende fanns alltså i pappersakter. Då CSN konstruerade det första ADB-systemet för handläggning av studiemedelsärenden skedde detta på sätt att för ärendets handläggning – då främst det kommande beslutet – relevanta uppgifter kom att registreras beträffande enskild sökande. Syftet med ADB-systemet var alltså att registrera uppgifter för beviljning och utbetalning av studiemedel för att därigenom öka snabbheten i handläggningen. De uppgifter/handlingar som CSN fått från sökande och de uppgifter CSN tillfört ärendet under handläggningen antecknades manuellt på själva studiemedelsansökan. Registreringar på själva ansökningshandlingen utvisade allt som skett i ärendet.

Det första ADB-systemet var till sin konstruktion således ett hjälpmedel vid handläggningen av studiemedelsärenden för främst kompletteringar, expedieringar och utbetalningar av studiemedel. CSN antecknade därutöver på studiemedelsansökan vad som gjorts i ärendet, t.ex. vilket beslut som fattats och om t.ex. beslut ändrats. Eventuella tillkommande inkomna eller upprät-

tade handlingar sorterades in i studiemedelsansökan som alltså var själva akten i ett studiemedelsärende. Det första ADB-systemet för studiemedelshandläggning ersattes efter cirka tjugo år av ett nytt system som konstruerats med beaktande av särskild analys av de – såväl direkta som indirekta – krav som bestämmelser i tryckfrihetsförordningen, sekretesslagen och förvaltningslagen ställer på en myndighet som CSN för att en god offentlighetsstruktur i myndighetens ärendehantering skall anses föreligga. En orsak till att implementeringen av vad som anförts i analysen inte i dag leder till önskat resultat är att CSN efter det att analysen gjorts införde elektronisk dokumenthantering (EDH). De handläggningsrutiner som gällde då det första ADB-systemet togs i drift måste sägas ha uppfyllt kravet på god offentlighetsstruktur eftersom själva studiemedelsansökan innehöll samtliga allmänna handlingar och genom manuella påtecknanden också utvisade allt vad som hänt i ärendet.

Då det senaste ADB-systemet för studiemedelshandläggning togs i bruk hade således en väsentlig förändring skett inom CSN vad avser hanteringen av studiemedelsärenden. CSN hade alltså börjat tillämpa EDH varför studiemedelsansökningarna scannades in. Det fanns alltså inte längre någon ansökan att göra anteckningar på. Då EDH-tekniken infördes befann sig CSN i slutfasen av konstruktionen av det ADB-system som nu används för handläggning av studiemedelsansökningar. Detta ADB-system konstruerades som fullständigt handläggningssystem i vilket det skulle vara möjligt att följa ett ärendes handläggning. Systemet har för detta ändamål en händelselista, en dokumentlista och en lista över ”studiekontroller”. Händelselistan är tänkt att utgöra diariet i ärendet och dokumentlistan är tänkt att utvisa samtliga handlingar i ärendet. Av listan över studiekontroller framgår att CSN t.ex. inhämtat uppgifter från Ladok avseende registreringar på utbildning som lett till utbetalning.

Omkring år 1985 utvecklade CSN ett datasystem för handläggningen av särskilt vuxenstudiestöd och särskilt vuxenstudiestöd för arbetslösa. Detta system var i grunden konstruerat på samma sätt som CSN:s första ADB-system för studiemedelshandläggning dvs. som ett hjälpmedel vid handläggningen men förutsatte sådana manuella rutiner som anteckningar på ansökningshandlingen för att en komplett dokumentation i ärendet skulle ske. 1997 tog CSN, efter endast ett par månaders konstruktions- och förberedelsearbete, i bruk ett särskilt ADB-system för handläggningen av särskilt utbildningsbidrag. Detta system är också konstruerat för att i första hand i huvudsak registrera beslut och utbetalningar och är ett komplement till de manuella rutinerna vid handläggningen. Utöver den ytterst korta förberedelsetiden kom antalet ansökningar om särskilt utbildningsbidrag under hösten 1997 att bli ungefär dubbelt så många som förutsatts från både regeringens och CSN:s sida.

Från och med hösten 1995 använder CSN som tidigare nämnts vid ärendehandläggningen på lokalkontoren EDH för dokumenthantering. /– – – /

Sammanfattningsvis kan konstateras att CSN under de senaste 25 åren tagit omfattande teknik till hjälp för att försöka förkorta handläggningstiderna och öka tillgängligheten etc. Denna tekniska utveckling har med hänsyn till de stora volymökningar som CSN samtidigt under dessa år fått vidkännas fått tas i produktion utan tillräcklig testverksamhet och kanske främst för kort upplärningstid för CSN:s personal. Av vad ovan sagts framgår att de tidigare tekniska datasystemen till sin grund konstruerats som hjälpmedel vid den manuella handläggningen. CSN:s olika tekniska system för handläggning av studiestödsärenden utvisar också skillnader avseende konstruktion och användningssätt och detta i förening med korta inlärningsperioder för personalen kan naturligtvis leda till brister i överskådligheten avseende handlingar och uppgifter som registreras i enskilda ärenden på sätt som inte var tänkt. Ett exempel på detta kan vara vad som påtalas i rapporten angående brev som registreras under tjänsteanteckning. Ett sådant förfarande leder inte till någon registrering i händelselistan, dvs. diariet, inom datasystemet. För att detta

skall ske krävs att brevet scannas in som dokument. Ett inkommet brev i ett studiestödsärende är en allmän handling som naturligtvis skall hanteras som ett inkommet dokument.

Med hänsyn till de ärendevolymer CSN har att hantera har det varit absolut nödvändigt att utveckla tekniska hjälpmedel för handläggningen. Denna tekniska utveckling har också varit nödvändig för att CSN skall kunna göra prognoser och uppföljning av verksamheten på sätt statsmakterna begär av myndigheten. Tyvärr kan konstateras att i den hårda prioritering CSN varit tvungen att göra både av tidsskäl men även ekonomiska skäl har utvecklingen av ADB-systemen i praktiken medfört att offentlighetsstrukturen vid hanteringen av ärenden inte nått önskvärd kvalitet. En numera uppenbar orsak härtill är att CSN inför införandet av EDH vid handläggningen inte analyserade vilka konsekvenser en sådan väsentlig förändring skulle få i förhållande till hur CSN:s ADB-system konstruerats och används. Ovannämnda exempel på hur inkomna brev i studiestödsärenden felaktigt kan hanteras visar på behovet av personalutbildning men även större anpassningar inom ADB-systemen med hänsyn till CSN:s användning av EDH i ärendehandläggningen.

Vid en närmare analys av hur CSN registrerar allmänna handlingar i anledning av vad som anförs i rapporten kan således konstateras att de nya tekniska datasystemen som numera används inom CSN medger möjligheter vad avser sättet för registrering av handlingar och uppgifter så att större överskådlighet nås. Orsaken till brister i överskådligheten i ärenden torde då snarast stå att finna i brister vid personalens användning av datasystemen i det dagliga arbetet. CSN har under många år, som redan tidigare nämnts, arbetat under stor tidspress och härtill kommer att verksamheten under de senaste åren varit underfinansierad. Då nya datasystem därför snabbt måste ge effektivitetsvinster – såväl tidsmässiga som ekonomiska – i verksamheten finns betydande risker dels att systemen tas i bruk alltför tidigt utan erforderliga tester, dels för att personalens utbildning och träning inför införandet av nya datasystem eftersättes. Att så varit fallet beträffande CSN:s personal är uppenbart för CSN:s ledning. Även uppföljning vid personalens användning av nykonstruerade datasystemen har varit bristfällig vilket är särskilt olyckligt då de tekniska förändringarna varit så många och genomgripande under de senaste åren.

Utvecklingen av ett nytt datasystem inom CSN samt CSN:s ekonomiska ramar

För närvarande pågår ett intensivt arbete inom CSN att utveckla ett nytt datasystem för studiemedel och detta system skall tas i drift under senare delen av våren 2001 i anledning av den nya studiestödslag som träder i kraft den 1 juli 2001. Återigen har CSN haft en mycket kort förberedelsetid för detta nya datasystem. Så sent som under mitten av juni månad 2000 meddelade regeringen de bestämmelser som skall verkställas av CSN genom användande av ett nytt datasystem. I praktiken får CSN alltså en förberedelsetid på ungefär tre kvartal för konstruktion av ett nytt datasystem samt utbildning av personalen som till den första juli 2001 skall behärska dels ett nytt regelverk, dels ett nytt ADB-system.

Vid det senaste årsskiftet (1999/2000, JO:s anm.) tog CSN i drift ett nytt datasystem för återbetalning. Vid konstruktionen av det nya återbetalningssystemet har särskilt beaktats frågor om dokumentation av uppgifter och överskådlighet i återbetalningsärenden. Klara förbättringar har också gjorts för att åstadkomma bättre registreringar och överskådlighet.

Även vid arbetet med återbetalningssystemet fanns en stor tidspress, främst påkallad av det förestående millennieskiftet. Tidspressen medförde även där att utbildning av personalen i det nya återbetalningssystemets användning skedde redan innan datasystemet var helt färdigutvecklat. Denna situation har under tidigare år tyvärr varit vanlig och naturligtvis resulterat i att personalen inte utbildas i att använda systemet fullt ut. Bristfällig utbild-

ning kan också medföra att personalen på egen hand söker nya användningsvägar och arbetsmetoder i ett nytt datasystem.

Sammanfattning

Inför arbetet med uppbyggnaden av det nya datasystemet för studiemedelshandläggning har CSN beaktat de synpunkter som lämnats i protokollet från inspektionen för att därigenom i görligaste mån nå önskade förbättringar. En omfattande utbildningsplanering finns för all personal inför den nya studiestödslagens ikraftträdande. Utbildningsinsatserna påbörjas redan under hösten 2000.

De diskussioner om och analyser av hur verksamheten handläggningsmässigt bedrivs, som CSN haft i anledning av de påpekanden som görs i protokollet över inspektionen, visar främst på brister avseende personalutbildning och uppföljning av hur personalen använder ADB-systemen för registreringar och dokumentation av uppgifter i ärenden. CSN söker vid uppbyggnaden av det nya datasystemet mer systematiskt behandla frågor rörande dokumentation och överskådlighet så att en bättre offentlighetsstruktur vinns. Den omständigheten att CSN ännu under flera år kommer att arbeta med att registrera uppgifter och handlingar i olika äldre datasystem medför även att CSN får ägna extra uppmärksamhet åt dessa frågor för att söka skapa ett enhetligt sätt att registrera uppgifter och handlingar för att överskådligheten därigenom kan bli så enhetlig som möjligt. CSN kan dock inte prioritera – av såväl tidsmässiga som ekonomiska skäl – att förändringar görs i gamla datasystem som inom ett par år inte längre skall användas även om sådana förändringar kan vara önskvärda. En uppstyrning av handläggningsrutiner bör dock kunna leda till betydande förbättringar i berört hänseende.

Avslutningsvis kan konstateras att CSN:s ekonomiska ramar har stor betydelse när det gäller att upprätthålla en hög kvalitet. Med nuvarande ramar inför verksamhetsåret 2001 och med det tryck på nyutveckling av datasystem för att tillgodose bland annat det nya regelverkets absoluta behov av förändringar, är möjligheterna begränsade för CSN att nu avsätta ytterligare resurser för utveckling av högre kvalitativa lösningar.

CSN har omkring 1 100 anställda och omkring två miljoner kunder. Under vissa veckor av året har CSN cirka 100 000 kundkontakter som skall tas om hand av cirka 700 anställda (enligt CSN:s budgetunderlag den 20 februari 2002, sid. 12). Det är en självklarhet att CSN:s ärendehantering måste ske med stöd av datorbaserade handläggningssystem och en hög grad av maskinell handläggning. Såvitt jag kan bedöma synes det även vara rationellt att myndigheten använder EDH-teknik, dvs. elektronisk dokumenthantering. Tekniken innebär att handlingarna i ett ärende scannas och kan läsas av handläggare inom hela myndigheten (om det inte kan antas att en handling innehåller uppgifter som omfattas av sekretess; se vidare nedan).

Allmänhetens och parters möjlighet till insyn i en myndighets verksamhet får inte vara beroende av vilket medel myndigheten använder för sin ärendehantering. Användningen av datorbaserade handläggningssystem får varken innebära något intrång i den grundlagsskyddade offentlighetsprincipen eller den enskildes rättssäkerhet. De system som utvecklas måste därför vara anpassade så att offentlighetsprincipen och den enskildes rättssäkerhet inte äventyras.

Enligt huvudregeln i 15 kap. 1 § sekretesslagen skall allmänna handlingar som inkommit till eller upprättats hos en myndighet registreras (diarieföras) utan dröjsmål. Registrering får emellertid underlåtas i fråga om allmänna

handlingar för vilka sekretess inte gäller, dock under förutsättning att handlingarna i stället hålls ordnade på sådant sätt att det utan svårighet kan fastställas om en handling har inkommit eller upprättats.

En ovillkorlig registreringsskyldighet gäller sålunda bara för allmänna handlingar som omfattas av sekretess. När det gäller allmänna handlingar som inte omfattas av sekretess kan myndigheterna välja mellan att antingen registrera dem eller hålla dem så ordnade att det utan svårighet kan fastställas om handlingarna inkommit eller upprättats. Det är t.ex. inget som hindrar att den handling som initierar ett ärende registreras medan övriga handlingar i ärendet, om de inte innehåller uppgifter som kan vara föremål för sekretess, ordnas så att deras existens utan omgång kan fastställas. När myndigheten har bestämt sig för ett visst system – registrering eller ”bara” ordnad förvaring – är det nödvändigt att systemet tillämpas på ett konsekvent sätt.

I 15 kap. 1 § andra stycket sekretesslagen anges att regeringen får föreskriva undantag från registreringsskyldigheten i fråga om handlingar av visst slag hos en myndighet som förekommer i betydande omfattning. Regeringen har meddelat sådana undantag från registreringsskyldigheten genom föreskrifter i 5 § sekretessförordningen (1980:657). Handlingar som hör till ärenden hos CSN omfattas inte av dessa föreskrifter.

När det gäller myndigheter som använder datasystem för sin handläggning finns det som tidigare nämnts, utöver de grundläggande reglerna om allmänna handlingar, viktiga bestämmelser i sekretesslagen. Bland dessa bör särskilt nämnas 15 kap. 9 § sekretesslagen som har följande lydelse.

Myndighet som i sin verksamhet använder automatisk databehandling skall ordna denna med beaktande av den i tryckfrihetsförordningen stadgade rätten att ta del av allmänna handlingar. Därvid skall myndigheten särskilt beakta

1. att allmänna handlingar bör hållas åtskilda från andra handlingar,
2. att skyddet av sekretessbelagda uppgifter i upptagningar som är allmänna handlingar bör vara sådant att insynen enligt tryckfrihetsförordningen inte försvåras,
3. att uppgifter i upptagningar som är allmänna handlingar inte bör innehålla förkortningar, koder och liknande som kan försvåra för den enskilde att ta del av handlingen,
4. att det bör framgå när uppgifter tillförts en upptagning som är allmän handling och, om de ändrats eller gallrats, vid vilken tidpunkt detta skett.

Myndigheten skall vidare ordna databehandlingen med beaktande av det intresse som enskilda kan ha att själva utnyttja terminal eller annat tekniskt hjälpmedel hos myndigheten för att ta del av allmänna handlingar.

Av det refererade lagrummet framgår att en myndighet som använder datasystem för sin handläggning skall ordna dessa med beaktande av offentlighetsintressena. I förarbetena till bestämmelserna talar man om en god offentlighetsstruktur (se prop. 1981/82:37 s. 18 f. och 1990/91:60 s. 32 f., jfr även Offentlighets- och sekretesskommitténs delbetänkande SOU 2002:97 ”Ordning och reda bland allmänna handlingar”). Med en god offentlighetsstruktur avses att myndigheterna skall arbeta under öppenhet men samtidigt ge skydd åt sekretessbelagda uppgifter. Verksamhetssystemen måste givetvis byggas upp och anpassas efter den praktiska verksamhet som de skall fungera i. En myndighets överväganden vid utvecklingen av IT-verksamheten får

emellertid inte enbart styras av tekniska, ekonomiska och administrativa överväganden. Intresset av en rättssäker handläggning och av insyn i verksamheten måste också väga tungt, inte minst när det gäller möjligheten att få vetskap om vilka handlingar som finns hos en myndighet. Detta ställer särskilda krav på diarium, sökhjälpmedel och annan information som kan ge en överblick.

I sammanhanget bör påpekas att en införd uppgift i en allmän handling i princip aldrig får raderas. Om en uppgift rättas, måste den felaktiga uppgiften fortfarande vara klart avläsbar.

Den muntliga information som inhämtas samt de kontakter och övriga åtgärder som förekommer under ett ärendes handläggning, och som kan ha betydelse för utgången i ärendet, måste enligt 15 § förvaltningslagen (1986:223) dokumenteras. Något formellt hinder mot att anteckningen görs i ett diarium eller liknande finns inte. Är det fråga om mera omfattande anteckningar får det dock anses lämpligare att sådana förs i en särskild handling.

Även uppgifter som inte direkt tillför ett ärende några sakuppgifter men som rör ärendets yttre gång måste i stor utsträckning dokumenteras. Sådana uppgifter kan gälla att kontakt förekommit med parter, andra personer eller myndigheter.

Om en myndighet använder sig av ADB har vidare bestämmelserna i 15 kap. 14 § sekretesslagen betydelse. Lagrummet har följande lydelse.

> Om en myndighet för handläggning av ett mål eller ärende använder sig av en upptagning för automatisk databehandling, skall upptagningen tillföras handlingarna i målet eller ärendet i läsbar form, om inte särskilda skäl föranleder annat.

Bestämmelsen har tillkommit för att säkerställa att den som granskar ett mål eller ärende i efterhand skall kunna göra klart för sig vilka uppgifter som påverkat beslutet i målet eller ärendet. Att upptagningarna överförs till läsbar form är, enligt förarbetena, dessutom en förutsättning för att myndigheten skall kunna ge en part insyn i utredningsmaterialet i enlighet med förvaltningslagens bestämmelser (se prop. 1973:33 s. 141 f. angående motsvarande bestämmelse som tidigare fanns i den numera upphävda datalagen [1973:289]). Som ett särskilt skäl att underlåta en överföring bör kunna räknas att upptagningen finns lätt tillgänglig, t.ex. via en bildskärm.

Det är från rättssäkerhetssynpunkt av största vikt att en redovisning görs i ärendet av uppgifter som ligger till grund för beslutsfattandet och som belyser handläggningen i övrigt. En sådan redovisning är en förutsättning för insyn i och kontroll av verksamheten både från myndighetens ledning och från utomstående tillsynsorgan. Givetvis är dokumentationen även viktig för att beslutet skall fattas på ett fullgott underlag. Vidare är den en förutsättning för parters och allmänhetens insyn i myndighetens verksamhet och för att ärendet skall kunna handläggas även i den ordinarie handläggarens utevaro.

Att vikt läggs vid vad som sagts ovan och att noggrannhet råder är också av betydelse för att myndigheterna skall kunna efterfölja bestämmelsen i 17 § förvaltningslagen. Lagrummet föreskriver som huvudregel att ett ärende, som avser myndighetsutövning mot någon enskild, inte får avgöras utan att den som är sökande, klagande eller annan part har underrättats om en uppgift som

har tillförts ärendet genom någon annan än honom själv och han har fått tillfälle att yttra sig över den.

CSN tillämpar den rutinen att allmänna handlingar i ett ärende registreras (diarieförs) enligt bestämmelserna i 15 kap. sekretesslagen. Som framgått uppmärksammades vid inspektionerna brister när det gällde registreringen. Jag vill här särskilt peka på att allmänna handlingar felaktigt hade registrerats i händelselistan under beteckningen ”tjänsteanteckning”. Förfarandet uppmärksammades även vid granskningen av ärenden som handlagts i de nyare datasystemen för återbetalning av studielån enligt studiestödslagen (1973:349) och för ”beviljning” av studiemedel enligt den nya studiestödslagen.

Som framgår av CSN:s remissvar var de datasystem som användes för handläggningen av ärenden om särskilt vuxenstudiestöd (SVUX/SVUXA) och särskilt utbildningsbidrag (UBS) från början avsedda att utgöra ett komplement till de manuella rutinerna. I och med införandet av EDH-tekniken kom systemen att användas på ett sätt som inte var planerat när de konstruerades. Iakttagelserna vid inspektionerna har gett vid handen att denna utvidgning av användningsområdet innebar att möjligheten till insyn i ärendehandläggningen fick stå tillbaka på ett sätt som inte kan accepteras. Bristerna i vissa ärenden var sådana att en granskning av handläggningen var helt omöjlig att genomföra. Min bedömning är att de aktuella handläggningssystemen, såsom de kom att användas av CSN, inte alltid tillgodsåg lagstiftningens krav på en god offentlighetsstruktur.

Handläggningssystemet för ärenden rörande studiemedel enligt den då gällande studiestödslagen (1973:349) var betydligt förbättrat i förhållande till de system som användes för handläggning av de nämnda vuxenstudiestöden. Systemet var emellertid, som nämnts tidigare, konstruerat på ett sådant sätt att det för en utomstående betraktare var svårt att få en överblick över hur ett ärende hade handlagts.

Inspektionerna och utredningen i övrigt visade att de handläggningssystem som användes för återbetalning av studielån enligt studiestödslagen (1973:349) och för handläggning av ärenden om ”beviljning” av studiemedel enligt den nya studiestödslagen hade förbättrats ytterligare vid en jämförelse med de äldre granskade systemen. Det var okomplicerat att följa ett ärendes handläggning vid en granskning av ärendets s.k. händelselista. Vidare kunde de diarieförda och scannade handlingarna enkelt hämtas ur systemet. Man var emellertid fortfarande tvungen att ta fram flera olika ”bilder” för att få en helhetssyn över vad som fanns i ärendet. Såvitt granskningen utvisade var dock systemet för registrering av allmänna handlingar och dokumentation av andra åtgärder i ärendena tillfredsställande från ett offentlighets- och förvaltningsrättsligt perspektiv. Som jag redan har nämnt förekom det emellertid även i dessa system att handlingar felaktigt registrerades under beteckningen tjänsteanteckning trots att systemen medgav registrering under mer adekvata beteckningar.

I och med den studiestödsreform som trädde i kraft den 1 juli 2001 avvecklades särskilt vuxenstudiestöd och särskilt vuxenstudiestöd för arbetslösa som en särskild form av stöd. Vuxenstudiestöd utgår i stället som studiemedel enligt bestämmelserna i studiestödslagen (1999:1395) och studiestödsförordningen (2000:655). Under en övergångstid kan de särskilda stödformerna beviljas till de studerande som före den 1 juli 2001 hade påbörjat en utbildning med dessa stöd, dock längst t.o.m. den 30 juni 2003. Avsikten är vidare att det särskilda utbildningsbidraget skall upphöra den 31 december 2002 i samband med införandet av det nya rekryteringsbidraget till vuxenstuderande (se prop. 2001/02:161 s. 50 och lagen [2002:624] om rekryteringsbidrag till vuxenstuderande). Med hänsyn till att de ifrågavarande stödformerna är under avveckling finner jag inte skäl att vidta någon ytterligare åtgärd i anledning av vad som har framkommit i dessa delar.

Sammanfattningsvis visar utredningen att CSN i övrigt, såvitt avser de granskade ärendena, har fungerande ärendehandläggningssystem för registrering av allmänna handlingar (diarieföring) och dokumentation av andra åtgärder. Det är emellertid uppenbart att de utbildningsinsatser som har vidtagits inte har varit tillräckliga när det gäller de anställdas användning av ADB-systemen för registrering och dokumentation. Jag förutsätter att CSN fortsätter sina utbildningsinsatser och även följer upp dessa.

Särskilt om sekretessbelagda handlingar, m.m.

Trots att det fanns tekniska möjligheter att registrera allmänna handlingar i den s.k. händelselistan uppmärksammades under inspektionerna flera ärenden där ingivna läkarintyg inte hade registrerats. Intygen innehöll sådana uppgifter om sökandens personliga förhållanden att det med fog kunde antas att uppgifterna omfattades av sekretess enligt 9 kap. 5 § sekretesslagen.

I den delen anförde CSN följande i remissvaret.

Som tidigare nämnts använder CSN numera EDH för dokumenthantering. Inkomna handlingar scannas in i EDH-systemet och alla handlingar som kommer in vid ett och samma tillfälle scannas under ett dokument. Någon genomläsning av handlingarna sker inte vid inscanningen utan detta sker först då handläggare tar upp ett dokument för handläggning. Inom EDH-tekniken finns möjlighet att åtkomstskydda ett dokument vilket då medför att dokumentet inte kan läsas på skärmen och endast ett fåtal handläggare på kontoret har särskild behörighet att ta fram ett åtkomstskyddat dokument. Vad en handläggare som t.ex. i en ansökan finner ett känsligt läkarintyg då skall göra är att först kopiera dokumentet därefter ta bort det tidigare inscannade dokumentet för att sedan scanna in ärendet på nytt varvid läkarintyget scannas som ett separat dokument och åtkomstskyddas. I ärendet finns då två dokument och detta framgår av dokumentlistan och händelselistan utvisar att ärendet scannats in på nytt.

En sådan rutin får anses ersätta den rutin som gäller då handlingar inte scannats in nämligen att motsvarande läkarintyg läggs i ett igenklistrat kuvert i akten och att påteckning sker med uppgiften om att det är ett läkarintyg och ordet hemlig skrivs på kuvertet alternativt att uppgift finns i akten om inkommet läkarintyg och att detta förvaras särskilt i låst dokument- /kassaskåp.

Mot bakgrund av vad som anförs i protokollet finner CSN skäl att ånyo informera personalen om vilka handläggningsrutiner som gäller i berörd fråga. Det är då viktigt att också uppmärksamma personalen på att rutinen naturligt-

vis skall tillämpas inte bara då fråga är om känsliga läkarintyg utan även på t.ex. personliga uppgifter som lämnas i ärenden där t.ex. en skälsprövning aktualiseras, om uppgifterna är av den art att de vid en sekretessprövning kan antas komma att inte lämnas ut av CSN. Utbildning i reglerna om offentlighet och sekretess sker fortlöpande inom CSN:s organisation men rättsområdet som sådant är inte lättillgängligt.

Av utredningen framgår vidare följande.

Inkomna handlingar scannas av ett företag i Strömsund. Handlingarnas närmare innehåll granskas först efter det att en studiestödsutredare har tagit fram den scannade handlingen. Den mellanliggande tiden skall i normalfallet inte överstiga en vecka.

En inkommen handling, som innehåller uppgift för vilken sekretess kan antas gälla, registreras i händelselistan/diariet som vanligt, t.ex. som ”komplettering inkommen”. Om någon försöker att ta fram den scannade handlingen anges ”Dokumentet är åtkomstskyddat – kontakta behörig handläggare”. Själva dokumentet är inte möjligt att ta fram. Bedömningen om handlingen skall åtkomstskyddas eller inte görs först när en studiestödsutredare tar fram och granskar den inkomna handlingen.

Den i remissvaret beskrivna rutinen för åtkomstskydd är densamma vid handläggning av ”beviljningsärenden” enligt den nya studiestödslagen.

Min granskning har inte varit inriktad på frågan hur uppgifter som kan antas omfattade av sekretess åtkomstskyddas inom myndigheten. Jag har inte heller granskat IT-säkerheten i övrigt. Vad CSN har anfört föranleder ändå följande synpunkter.

Givetvis måste man ställa höga krav på skydd för den enskildes personliga integritet när handlingar som innehåller sekretessbelagda uppgifter, eller som kan antas innehålla sådana uppgifter, scannas i datasystemet. Såvitt jag kan bedöma synes den i remissvaret beskrivna rutinen i huvudsak tillgodose detta krav. Jag vill i sammanhanget dock göra det påpekandet att förfarandet synes innebära att en ingiven handling, som kan antas innehålla sekretesskyddade uppgifter, ligger ”öppen” ett antal dagar innan någon inom myndigheten tar ställning till frågan om handlingen skall åtkomstskyddas eller inte.

Som nämnts tidigare uppmärksammades vid inspektionerna ingivna läkarintyg som över huvud taget inte hade registrerats som inkomna handlingar.

Tidpunkt för när ett beslut skall anses meddelat

En myndighet som finner att ett beslut är uppenbart oriktigt kan under vissa i 27 § förvaltningslagen angivna förutsättningar ompröva beslutet. En förutsättning för att ompröva beslutet är att ändringen inte blir till nackdel för någon enskild part. En myndighet har även vissa begränsade möjligheter att ändra för den enskilde gynnande beslut. Innan ett beslut är meddelat har en myndighet möjlighet att återkalla eller ändra detta. Frågan är då när ett beslut inte längre kan återkallas eller ändras, dvs. vinner s.k. negativ rättskraft.

Enligt förvaltningsrättslig praxis vinner s.k. gynnande beslut, t.ex. ett beslut att bevilja studiemedel, som regel negativ rättskraft senast vid den tidpunkt när beslutet expedierats eller på annat sätt tillkännagetts för adressater-

na. Skyldigheten att expediera ett beslut anses emellertid föreligga endast i fall då det förekommer en speciell författningsregel enligt vilken myndigheten är skyldig att på angivet sätt meddela eller tillhandahålla beslutet (se JO:s ämbetsberättelse 1997/98 s. 348 och där gjorda hänvisningar). Sådana särskilda bestämmelser saknas när det gäller beslut av CSN i studiemedelsärenden. Den allmänna bestämmelsen i 21 § förvaltningslagen om att en part skall underrättas om innehållet i ett beslut utgör inte en föreskrift om att beslutet skall expedieras.

Vid inspektionen av CSN i Stockholm upplystes att ett beslut var färdigt för utskick så snart det var färdigskrivet av handläggaren och handläggaren genom en tangenttryckning verifierade detta i datasystemet. Beslutet skickades sedan ut centralt från CSN:s huvudkontor. Under inspektionen framfördes den uppfattningen att ett beslut kunde ändras efter att det hade verifierats i datasystemet fram till dess att det hade skickats ut av huvudkontoret.

Med anledning av vad som framkommit aktualiserades frågan om vid vilken tidpunkt CSN:s beslut vann negativ rättskraft.

I den delen anförde CSN följande i remissvaret.

CSN:s beslut är direktuppdaterade i CSN:s datasystem vilket medför att så fort en handläggare registrerat ett beslut i datasystemet är beslutet direkt möjligt att se inom hela organisationen. En expediering av beslutet kan då omedelbart ske vid telefonsamtal inom hela CSN och är också möjligt att ta del av genom Internet (av sökanden genom användning av en s.k. pinkod, JO:s anm.) redan innan beslutet lämnas för postbefordran. Den omständigheten att beslutet avsänds för postbefordran först efter arbetsdagens slut medför alltså ingen möjlighet för handläggare att under resten av dagen ändra ett bifallsbeslut eftersom beslutet är meddelat så fort det registrerats.

CSN anser att det finns klara fördelar med att direktuppdatera besluten eftersom enskild då så fort som möjligt kan få uppgift om att CSN fattat beslut i deras ärende. Det är också mycket vanligt att sökande ringer och efterfrågar beslut i sitt ärende. Alla handläggare inom CSN bör därför vara väl medvetna om att många av CSN:s beslut i praktiken expedieras muntligt varefter det skriftliga beslutet bara rättsligt sett blir en bekräftelse på ett redan tidigare meddelat beslut. Det finns anledning att ånyo påminna CSN:s personal om hur expediering av beslut rent rättsligt kan ske.

Vid besöket i september 2002 upplystes om att även besluten i det nya studiemedelssystemet är direktuppdaterade på det sätt som beskrivs i remissvaret.

Som framgår av remissvaret kan sökanden läsa beslutet med hjälp av en s.k. pinkod direkt när handläggaren har registrerat sitt beslut i datasystemet. Myndigheten har då vidtagit de nödvändiga tekniska åtgärderna för att en utomstående skall kunna ta del av uppgifterna i läsbar form. Beslutet får därför anses vinna negativ rättskraft vid denna tidpunkt. Därefter kan ändringar av ett gynnande beslut endast ske i begränsad utsträckning i enlighet med förvaltningsrättsliga bestämmelser och principer härom.

Jag förutsätter att CSN redan har vidtagit i remissvaret förutskickade åtgärder för att påminna CSN:s personal om hur ”expediering” av beslut sker och under vilka förutsättningar ett beslut kan ändras.

Underrättelse om beslut, m.m.

Enligt 21 § första stycket förvaltningslagen skall en sökande, klagande eller annan part underrättas om innehållet i det beslut varigenom myndigheten avgör ärendet, om detta avser myndighetsutövning mot någon enskild. Parten behöver dock, enligt samma lagrum, inte underrättas om det är uppenbart obehövligt.

Vid inspektionen av CSN i Stockholm uppmärksammades följande förhållande. Om sökanden för samma tidsperiod skickat in flera ansökningar avseende olika utbildningar och/eller olika stödformer fattades *ett* bifallsbeslut medan de övriga ansökningarna avslogs med motiveringen att ”studierna ej påbörjats”. Studiestödstagaren underrättades emellertid endast om bifallsbeslutet.

Vid inspektionen av CSN i Stockholm framkom vidare bl.a. att flera likalydande beslut i studiemedelsärenden hade fattats och skickats till studiestödstagaren i samma ärende utan synbar anledning. Såvitt framkom berodde detta på begränsningar i ADB-systemet som ledde till att ett ärende som av något skäl ”öppnades” på nytt av handläggaren inte kunde ”stängas” på annat sätt än att ett nytt ”beslut” fattades. ADB-systemet hade dock en funktion som innebar att ett sådant ”beslut” inte skickades ut till den enskilde.

I den delen anförde CSN följande i remissvaret.

CSN har i ett par yttranden till JO i anledning av klagomål från enskild under det senaste året funnit anledning att framföra det olyckliga i att enskild studerande måste till CSN lämna in flera ansökningar om olika ekonomiska stöd för en och samma utbildning under viss bestämd tid. Med hänsyn till bl.a. att dels reglerna för de olika stöden är olika, dels ersättningsnivåerna varierar mycket är detta förfarande tyvärr nödvändigt om enskild sökande skall kunna beviljas det mest fördelaktiga stödet under utbildningen och i undantagsfall över huvud taget kunna beviljas något ekonomiskt stöd under den planerade utbildningstiden. I dessa ärenden söker CSN så snabbt som möjligt handlägga ansökningarna och bedöma vilket av de sökta stöden som är möjligt att bevilja och mest fördelaktigt för enskild och sedan meddela ett beviljningsbeslut till sökande. Antalet ärenden då sökande ansökt om mer än ett stöd under utbildningstiden har stadigt ökat under senare år, särskilt efter år 1997 då särskilt utbildningsbidrag infördes.

Ur förvaltningsrättsligt perspektiv skall varje ärende som anhängiggörs hos en myndighet resultera i beslut som delges sökande. CSN har också tekniska lösningar för detta och öppna ärenden bevakas. Så fort det i CSN:s datasystem registrerats ett bifallsbeslut sänds automatiskt ut avslagsbeslut på övriga ansökningar. Avslagsmotiveringen är då att sökanden t.ex. beviljats särskilt utbildningsbidrag. Denna rutin gäller alltså då sökanden lämnat **en** ansökan avseende SVUX, SVUXA och UBS. Någon teknisk lösning för att hantera situationer då sökanden för samma utbildning och samma tid lämnat **två** ansökningar avseende t.ex. både SVUX, SVUXA och UBS finns inte. I dessa situationer krävs alltså stor uppmärksamhet från handläggarens sida då det i datasystemet finns mer än en ansökan om samma stöd under samma tid. Naturligtvis vore det önskvärt att en sådan registrering uppmärksammades rent tekniskt redan vid registreringen av ansökan nummer två så att två ansökningar om t.ex. SVUX sammanfördes till ett ärende om ansökningarna avser samma utbildning och samma studietid. Det kan dock förekomma att ansökningarna inte är helt identiska utan innehåller smärre avvikelser. I sådana fall krävs alltså att handläggarna manuellt bevakar vad som sker rent maskinellt

och därefter kompletterar handläggningen med övriga beslut på sätt att enskild nås av besluten.

Många sökande upplever att de endast har en ansökan om ekonomiskt stöd hos CSN trots att de skickat in ansökningar om två eller tre olika stöd för samma utbildning och samma tid. Att så är fallet framgår ofta vid telefonkontakter CSN har med berörda sökande. CSN har tidigare diskuterat möjligheten att skapa en gemensam blankett för alla former av studiestöd på gymnasial nivå. Försöksverksamhet med en sådan blankett har på 80-talet bedrivits vid ett par kontor under viss tid men försöksverksamheten avslutades då rationella vinster eller andra fördelar inte vid denna tidpunkt kunde påvisas. Möjligtvis skulle en sådan försöksverksamhet ge annat resultat i dag då enskild kan ansöka om fler olika ekonomiska ersättningar än vad som fanns vid försökstidpunkten. En gemensam ansökan skulle rent förvaltningsrättsligt kunna ha den fördelen att ansökan behandlades som ett ärende och beslutet sedan får en sammanhållen utformning och redovisar vilka stöd som sökts och vad CSN:s prövning resulterat i.

Underrättelse om ett slutligt beslut får enligt 21 § första stycket förvaltningslagen underlåtas om det är uppenbart obehövligt. Denna regel bör användas med stor återhållsamhet. Undantaget torde kunna tillämpas t.ex. vid rutinbeslut i icke kontroversiella ärenden, såsom beslut om folkbokföring i enlighet med de uppgifter parten lämnat. Ett annat exempel utgör fall där parten på andra vägar, t.ex. genom en utbetalning av begärt bidrag, får kännedom om beslutet och någon uppgift inte behövs om vilken dag han eller hon fått del av beslutet (se Wennergren, Offentlig förvaltning i arbete, 2000, s. 140, samt Hellners och Malmqvist, Nya förvaltningslagen med kommentarer, 5:e uppl. s. 221).

I förevarande fall tar CSN ställning till vilken stödform som är mest förmånlig för den enskilde, varvid den ansökan som avser den stödformen bifalls och övriga ansökningar avslås. Sannolikt har sökanden normalt inte någon erinran mot det val som CSN har gjort. Det är emellertid inte helt uteslutet att sökanden kan ha en annan uppfattning än CSN och därför vill att beslutet skall omprövas (eller överklagas enligt nu gällande bestämmelser). Mot bakgrund härav finner jag att undantaget från underrättelseskyldigheten i 21 § första stycket förvaltningslagen som huvudregel inte kan anses tillämpligt i de ärenden som avslutas genom ett avslagsbeslut, trots att sökanden erhåller ett av de sökta stöden. CSN bör därför försäkra sig om att det finns fungerande rutiner om underrättelse även i de fall där det krävs en manuell bevakning. Sannolikt minskar risken för brister i berört hänseende när de särskilda vuxenstudiestöden har avvecklats.

Givetvis skall ett handläggningssystem vara uppbyggt på ett sådant sätt att en handläggare kan öppna och vidta en åtgärd i ett avslutat ärende utan att ett ”beslut” med samma innehåll som tidigare meddelat beslut måste registreras. Självfallet är det också förvirrande för en studiestödstagare för det fall flera beslut med samma innehåll skickas ut till honom eller henne. Vad som uppmärksammades i den delen avsåg ”beviljningsärenden” enligt den tidigare studiemedelslagen.

Med gjorda påpekanden lämnar jag de här behandlade frågorna.

Överklagandehänvisning

Enligt 6 kap. 10 § studiestödslagen (1999:1395) får CSN:s beslut i ärenden om återbetalning av studielån överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Regleringen var densamma i den tidigare studiestödslagen (8 kap. 25 § studiestödslagen [1973:349]). Av 14 § lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar följer att ett överklagande som regel skall ske till den länsrätt inom vars domkrets ärendet först prövas. Om ett beslut går en part emot skall han, enligt 21 § andra stycket förvaltningslagen, underrättas om hur han kan överklaga det. Underrättelsen bör innehålla upplysning om var överklagandet skall ges in och vilken domstol (i förevarande fall vilken länsrätt) som har att pröva överklagandet.

Vid inspektionen av CSN:s kontor i Stockholm uppmärksammades att CSN lämnade följande underrättelse i beslut om återbetalning.

Detta beslut kan överklagas. Prövning görs av länsrätten

Överklagandet skall skickas till CSN:s lokalkontor inom tre veckor från den dag då du fick del av beslutet. Du måste skriva vilket beslut du ville ha ändrat, datum för beslutet och vilken ändring du vill ha.

Av överklagandehänvisningen framgick följaktligen inte vilken länsrätt som skulle komma att pröva överklagandet. Frågan är intressant eftersom CSN fördelar ärenden inom hela myndigheten. Vid tidpunkten för inspektionerna tillämpades den ordningen att ett av CSN:s kontor utsågs till ”ägarkontor”. På grund av arbetsbelastningen vid detta kontor kunde ärendet komma att avgöras av ett kontor som geografiskt befann sig inom en annan länsrätts domkrets än ”ägarkontoret”. Vid inspektionerna framkom olika meningar om hur lagen om allmänna förvaltningsdomstolar skulle tillämpas i detta avseende.

I den delen anförde CSN följande i remissvaret.

Under 90-talet har CSN genom olika tekniska lösningar skapat en större flexibilitet vid handläggningen så att CSN:s totala resurser kan utnyttjas i handläggningen och telefontrafiken. CSN är numera också en myndighet med huvudkontor och lokalkontor. Den fråga som väcks under ovanstående punkt är hur överklagandehänvisningar i ärenden rörande återbetalning av studielån utformas.

Refererat stadgande i lagen om allmänna förvaltningsdomstolar får enligt CSN:s tolkning förstås på sätt att överklagandet skall ske till den länsrätt inom vars domkrets det beslutande CSN-kontoret är beläget. CSN har för avsikt att se över de rutiner som gäller vid överklagandehänvisningar på sätt att rutinen är enhetlig och lämnar uppgift om vilken länsrätt som har att pröva ett överklagande.

Som CSN har funnit måste refererat stadgande i lagen om allmänna förvaltningsdomstolar tolkas på sådant sätt att ett överklagande skall prövas av den länsrätt inom vars domkrets det beslutande kontoret är beläget (jfr prop. 1993/94:133 s. 36 f.). Det framkom under inspektionen av CSN i Stockholm att myndigheten i varje enskilt fall underrättar den enskilde om att handlingarna i ett överklagat ärende översänds till domstol. Av underrättelsen framgår också vilken domstol som kommer att pröva överklagandet. För att undvika missförstånd bör emellertid redan av överklagandehänvisningen framgå vil-

ken länsrätt som har att pröva ett eventuellt överklagande. Jag ser med tillfredsställelse på att CSN har vidtagit åtgärder för att skapa en enhetlig rutin i berört hänseende.

CSN:s handläggning vid frivillig återbetalning

Om någon som har tagit emot studiestöd meddelar att han eller hon inte önskar utnyttja detta, får det genast betalas tillbaka utan tillämpning av bestämmelserna i övrigt om återbetalning och återkrav. I sådant fall skall CSN normalt meddelas inom 30 dagar från det att den studerande erhöll studiemedlen. Beloppet skall vara insatt på CSN:s konto senast inom samma tid eller senast två veckor efter att den studerande lämnat meddelandet (6 kap. 2 § studiestödslagen [1999:1395] och i anslutning därtill meddelade föreskrifter, jfr även 9 kap. 5 § studiestödslagen [1973:349] och motsvarande föreskrifter). Vidare kan den återbetalningsskyldige när som helst göra en återbetalning med valfritt belopp utöver årsbeloppet i syfte att betala av skulden snabbare alternativt slutbetala den (jfr 4 kap. 20 § studiestödslagen [1999:1395] och numera upphävda 8 kap. 13 § studiestödslagen [1973:349]).

Vid granskningen av CSN i Stockholm uppmärksammades att sökanden i ett ärende hade begärt en återbetalningsavi avseende det belopp som hon hade erhållit i förskott för en viss tidsperiod. Sökanden erhöll inte några upplysningar i anledning av sin begäran utan den första reaktionen från CSN utgjordes av ett beslut om återkrav.

Ärendet väckte bl.a. frågan om CSN:s handläggning när någon på frivillig väg önskade betala tillbaka för mycket utbetalat studiestöd.

I den delen anförde CSN följande i remissvaret.

Om enskild studiestödstagare inom 30 dagar från utbetalningen av ett studiestödsbelopp önskar betala detta belopp finns en särskild ångerrutin. Enskild tar kontakt med CSN som registrerar in ett ångerbeslut och sänder ut en avi på beloppets kapitalbelopp utan tillägg för ränta. När enskild sedan inbetalat beloppet registreras ångerinbetalningen. Om någon efter det att nämnda tid förflutit önskar betala tillbaka ett av CSN utbetalat belopp och i anledning av detta tar kontakt upplyser CSN om det belopp ett då tänkt återkravsbeslut beräknas uppgå till med beaktande av skälig betalningstid. Det belopp som lämnas avser kapitalbelopp inklusive ränta till önskad betalningsdag. CSN upplyser vidare om att på inbetalningsavien uppgifter skall lämnas om vad inbetalningen avser så att CSN kan fatta ett återkravsbeslut där det inbetalade beloppet kan placeras.

I de fall någon betalar tillbaka ett belopp till CSN utan att först ta kontakt med CSN eller på annat sätt anger vad inbetalningen avser kommer beloppet att placeras som betalning av återkravsskuld eller om sådan inte finns som en frivillig betalning av studielån. Om varken någon återkravsfordran eller studielåneskuld finns registreras inbetalningen på en lista över oplacerade inbetalningar.

Det görs ganska många inbetalningar till CSN där avsändaren inte anger vad inbetalningen avser. Dessa ärenden bereder CSN mycket merarbete. För närvarande pågår ett arbete inom CSN att skapa ett särskilt system inom det nya återbetalningssystemet för just denna typ av ärenden så att CSN snabbare skall kunna hantera frivilliga återbetalningar av vad slag de vara må. Systemet beräknas kunna tas i drift under år 2001.

Det är givetvis viktigt att en begäran om frivillig återbetalning besvaras och att en sådan betalning registreras så snart som möjligt. Annars riskerar den enskilde att åsamkas räntekostnader och avgifter som denne inte annars skulle ha haft. Det är min förhoppning att de i remissvaret nämnda förändringarna i återbetalningssystemet skall minimera riskerna för att en återbetalning inte registreras på rätt sätt.

Avslutning

JO har tidigare påtalat vikten av att de åtgärder som en myndighet vidtar i ett ärende går att följa såväl under själva handläggningen som efter ett ärendes avslutande (se t.ex. JO Wahlströms beslut den 10 november 1994 i anledning av iakttagelser vid inspektion av CSN den 10 mars 1994, dnr 2257-1994).

Trots tidigare påpekanden har vid den nu genomförda granskningen uppmärksammats brister i handläggningen som, främst vad avser granskade ärenden rörande de särskilda vuxenstudiestöden, måste betraktas som allvarliga ur ett offentlighets- och rättssäkerhetsperspektiv. CSN har i remissvaret pekat på olika faktorer som medverkat till bristerna i offentlighetsstrukturen. Som nämnts tidigare torde huvudorsaken vara att datasystemen av olika orsaker kom att användas på ett sätt som inte var avsikten när de utvecklades.

Med anledning av de brister som uppmärksammades i de äldre datasystemen har jag i förevarande ärende avvaktat införandet och erfarenheterna av handläggningssystemet för ”beviljning” av studiemedel enligt den studiestödslag som trädde i kraft den 1 juli 2001.

Det är med tillfredsställelse jag utifrån min granskning kan konstatera att det har skett en positiv utveckling i och med de nya handläggningssystem som har tagits i bruk. Den kritik som kan anföras i dessa delar är brister i den praktiska tillämpningen av systemen. Jag får därför påtala vikten av att ytterligare resurser avsätts för utbildning av handläggarna i handhavandet av de nya verksamhetssystemen så att systemen används på ett sådant sätt att möjligheterna till insyn och kontroll inte inskränks och att de förvaltningsrättsliga kraven på handläggningen uppfylls.

Avslutningsvis utgår jag från att den positiva utvecklingen kommer att fortsätta när det gäller kommande datasystem för handläggning av återbetalning av studielån i det nya studiestödssystemet och av rekryteringsbidrag till vuxenstuderande.

Ärendet avslutas med gjorda uttalanden.

Initiativärende rörande hanteringen av vissa anteckningar angående elever vid Bromangymnasiet i Hudiksvalls kommun. Fråga bl.a. om handlingarnas rättsliga status

(Dnr 4428-2000)

Initiativet

Vid Riksdagens ombudsmannaexpedition upprättades den 22 december 2000 en promemoria med följande innehåll.

Vid JO Kerstin Andrés inspektion av Bromangymnasiet i Hudiksvalls kommun den 3–5 oktober 2000 gjordes den iakttagelsen att i vissa pärmar fanns anteckningar som rörde enskilda elever. I protokollet från inspektionen noterades följande.

Vid granskningen uppmärksammades att det inom rektorsområde 4 fanns pärmar indelade i flikar för varje klass. Under varje flik satt för varje elev i klassen följande handlingar

- ett försättsblad där olika anteckningar var gjorda om eleven. Anteckningarna kunde närmast liknas vid en journal avseende eleven. På bladet var från början endast elevens namn och personnummer antecknade. Därefter har bladet fyllts på med diverse uppgifter om eleven. Det förekom att uppgifterna var sådana att de omfattades av sekretess. Det förekom även olika värdeomdömen om eleverna. Det framgick inte vem som hade gjort anteckningarna men enligt uppgift av rektor var samtliga noteringar gjorda av henne,
- studieresultat med betyg,
- i förekommande fall minnesanteckningar från elevvårdsmöten och protokoll från elevvårdskonferens.

I pärmarna fanns, förutom de ovan nämnda handlingarna, ett flertal andra handlingar som i sig är att anse som allmänna handlingar, bl.a. justerade protokoll från klasskonferenser.

Jag har därför beslutat att i ett särskilt ärende behandla frågan om vilka regler som gäller för de anteckningar om eleverna som var förda i journalform (dnr 4428-2000).

Utredning och yttrande skall inhämtas från Utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden i Hudiksvalls kommun. Nämnden skall därvid ange sin syn på huruvida de handlingar som innehåller anteckningarna, med beaktande av de regler som gäller för minnesanteckningar respektive myndighetsinternt arbetsmaterial, är att betrakta som allmänna i den mening som avses i tryckfrihetsförordningen.

Utredning

Nämnden anmodades att inkomma med utredning och yttrande i enlighet med promemorian.

Utbildnings- och arbetsmarknadsnämndens arbetsutskott överlämnade ett tjänsteutlåtande av gymnasiechefen Bengt Friberg som svar på remissen. I tjänsteutlåtandet anfördes följande.

Ansvarig rektor, Ingrid Jonsson, har i bifogad utredning redovisat vilka rutiner hon tillämpat i samband med anteckningar om enskilda elever och vad lagstiftningen säger om detta. Följande har framkommit:

- De anteckningar som gjorts angående enskilda elevers personliga förhållanden är att betrakta som minnesanteckningar.
- Minnesanteckningarna har förvarats i pärmar tillsammans med allmänna handlingar.
- I enlighet med tryckfrihetsförordningen och sekretesslagen ska sådant material förvaras åtskilt.

Det kan således konstateras att den gemensamma förvaring av minnesanteckningar och allmänna handlingar som skett inte är förenligt med gällande regelverk. Detta har nu åtgärdats så att minnesanteckningarna inte förvaras tillsammans med allmänna handlingar och dessutom inte arkiveras utan destrueras så snart eleverna avslutat sina studier vid skolan.

Till tjänsteutlåtandet fogades en redogörelse av rektorn vid Bromangymnasiet Ingrid Jonsson över de aktuella anteckningarnas tillkomst och användning. I redogörelsen anfördes bl.a. följande.

Bakgrund

Som rektor på Bromangymnasiet tar jag i dag emot ca 125 elever inför varje nytt läsår. Enligt skollagen har jag som rektor det övergripande ansvaret, verksamheten inriktas på att nå de riksgiltiga målen. Jag har också ett särskilt ansvar för att

- undervisningen organiseras efter den enskilde elevens önskemål och val av kurser så långt som möjligt,
- undervisningen anpassas efter den enskilde elevens skiftande behov och förutsättningar,
- undervisning, elevvårds- samt studie- och yrkesvägledarverksamhet utformas så att elever som behöver särskilt stöd och hjälp får det,
- varje elev får en individuell studieplan som justeras kontinuerligt vid behov,
- föräldrar får insyn i elevens skolgång.

Under mina första år som rektor kände jag en stor brist i att information om enskilda elever inte fanns tillgänglig när man behövde den. Det gällde framför allt i enskilda kontakter med elever och/eller föräldrar samt i konferenssituationer där elevens hela situation skulle bedömas. Informationen fanns men måste sammanställas inför varje ”ärende” som dök upp. Detta innebar att många ärenden drog ut på tiden och att man sällan kunde ge ett rakt svar. Därför gick jag från och med läsåret 98/0l över till mitt nuvarande system. Dessa pärmar har jag alltid betraktat som mina minnesanteckningar för att kunna hålla koll på mina elever.

Rutiner

Mina rutiner när det gäller att föra anteckningar om eleverna är att inför ett nytt läsår tilldela den nya årskursen en pärm.

Varje klass i årskursen ges en *klassflik.*

Klassfliken innehåller inför läsårets start *ett blad per elev* där namn och personnummer finns.

Elevens studietid dokumenteras sedan av mig i form av minnesanteckningar. Den första anteckning som jag gör är den information jag får av skolsköterska, kurator, studievägledare, speciallärare eller elevens förälder innan terminsstart. Det som vi kallar *överlämnande information.* Därefter skriver jag in anteckningar från samtal, besök och inträffade situationer som jag tror att det är av vikt att jag dokumenterar.

Kopior på ev. elevvårdskonferenser samt minnesanteckningar från träffar med mentorer, elever och föräldrar finns också samlade här.

Bakom klassfliken finns också kopior på klasskonferensprotokoll, klassrådsprotokoll etc.

– – –

Alla mina anteckningar är minnesanteckningar. Uppgifter kan dock användas till beredning av vissa ärenden. Dessa ärenden protokollförs och arkiveras centralt som sekretessbelagda handlingar. Kopior på dessa sätter jag in för mitt eget minnes skull.

I beslut den 18 december 2002 anförde *JO André* följande.

Bedömning

Med handling förstås enligt 2 kap. 3 § första stycket tryckfrihetsförordningen (TF) framställning i skrift eller bild samt upptagning som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniskt hjälpmedel. Handling är allmän, om den förvaras hos myndighet och enligt 6 eller 7 § är att anse som inkommen till eller upprättad hos myndighet.

Enligt 2 kap. 6 § TF anses en handling inkommen till myndighet, när den har anlänt till myndigheten eller kommit behörig befattningshavare till handa.

I 2 kap. 7 § TF anges när en handling anses upprättad hos en myndighet. I lagrummets första stycke föreskrivs följande. Handling anses upprättad när den har expedierats eller, om den inte har expedierats, när det ärende till vilket den hänför sig har slutbehandlats hos myndigheten eller, om handlingen ej hänför sig till visst ärende, när den har justerats av myndigheten eller på annat sätt färdigställts. I andra stycket anges bl.a. att i stället för vad som föreskrivs i första stycket anses diarium, journal samt sådant register eller annan förteckning som föres fortlöpande upprättad, när handlingen har färdigställts för anteckning eller införing. I förarbetena (se prop. 1975/76:160 s. 143) anges bl.a. att en anteckning i en sådan handling omedelbart blir allmän.

I 2 kap. 9 § första stycket TF föreskrivs följande. Hos myndighet tillkommen minnesanteckning som ej har expedierats skall ej heller efter den tidpunkt då den enligt 7 § anses som upprättad anses som allmän handling hos myndigheten, om den icke tages om hand för arkivering. Med minnesanteckning förstås promemoria och annan uppteckning eller upptagning som har kommit till endast för ärendes föredragning eller beredning, dock ej till den del den har tillfört ärendet sakuppgift.

Med minnesanteckning enligt 2 kap. 9 § TF åsyftas enligt förarbetena (se prop. 1975/76:160 s. 168) ”stolp”-promemorior, synpunktspromemorior, rättsutredningar och andra liknande handlingar som har tillkommit endast för att underlätta föredragningen av ett ärende. Även memorialanteckningar från en domstolsförhandling avsedda att vara underlag för domskrivning samt ett register över en vidlyftig akt tillkommet uteslutande som ett hjälpmedel för den föredragande tjänstemannen omfattas av bestämmelsen. I lagtexten anges uttryckligen att uppteckning eller upptagning som innebär att sakuppgift har tillförts ett ärende inte omfattas. I fråga om en sådan handling gäller således endast de allmänna reglerna i 2 kap. 7 § TF.

I 15 kap. sekretesslagen (1980:100) finns bestämmelser om registrering och utlämnande av allmänna handlingar m.m.

Jag känner sedan tidigare till, bl.a. genom vidtagna inspektioner inom skolområdet, att det råder en stor osäkerhet om hur det ovan redovisade regelsystemet skall tillämpas vad avser den dokumentation, bl.a. egna förda anteckningar, som lärare och andra anställda inom skolan har om respektive elev. Mot bakgrund härav och med hänsyn till de iakttagelser som jag gjorde vid min inspektion på Bromangymnasiet, ansåg jag att det fanns skäl att inleda ett särskilt ärende och i detta rent generellt ta upp och belysa olika frågor rörande dokumentationens rättsliga status, då denna har betydelse för hanteringen av handlingarna bl.a. vad gäller frågan om registreringsskyldighet föreligger eller inte. Utgångspunkten i ärendet var således inte primärt att ta ställning till om de anteckningar om eleverna som rektor vid Bromangymnasiet hade gjort utgjorde allmänna handlingar eller inte. Huruvida så är fallet är för övrigt en fråga som det ytterst ankommer på domstol att ta ställning till.

En målsättning med att ta upp aktuella frågeställningar till behandling var att fästa bl.a. regeringens uppmärksamhet på de brister och svårigheter i rättstillämpningen som råder inom skolområdet vad gäller hanteringen av allmänna handlingar. Detta gäller för övrigt inte endast tillämpningen av bestämmelserna i tryckfrihetsförordningen och sekretesslagen, utan även regelverket i personuppgiftslagen, 1998:204, (se Datainspektionens rapport 2002:2, Behandling av elevers personuppgifter i grundskolan). Jag har nu noterat att denna målsättning i allt väsentligt redan har uppfyllts i och med att regeringen den 10 oktober 2002 har beslutat att tillkalla en särskild utredare med uppgift att göra en översyn av bestämmelserna i sekretesslagen om sekretess i skolan (dir. 2002:130, Offentlighet och sekretess i skolan). I utredarens uppdrag ingår att utredaren skall göra en kartläggning av den dokumentation som förekommer i anslutning till den enskilde eleven. I uppdraget ingår även att utredaren skall analysera i vilken utsträckning denna dokumentation utgör allmänna handlingar och om uppgifter som ingår i dessa handlingar är offentliga eller om de kan omfattas av sekretess. Utredaren skall med utgångspunkt i denna analys lämna de förslag till ändringar i sekretessbestämmelserna som kan anses påkallade.

Eftersom saken nu är föremål för utredning inom Regeringskansliet anser jag inte att det är lämpligt att jag inom ramen för detta ärende gör några uttalanden utan avvaktar därmed till remissbehandlingen av det kommande utredningsbetänkandet.

Innan jag lämnar frågan vill jag dock, för att belysa problemet med den i skolan förekommande dokumentationen om eleverna, något beröra de av rektor vid Bromangymnasiet förda anteckningarna. Av remissvaret framgår att Utbildnings- och arbetsmarknadsnämndens arbetsutskott har instämt i rektors bedömning att hennes anteckningar om eleverna utgör minnesanteckningar och att de därför inte är att betrakta som allmänna handlingar. Det som i ärendet har kommit fram om hur det s.k. försättsbladet för varje elev ser ut, att anteckningarna i försättsbladet har förts löpande under elevens tid vid skolan och att anteckningarna tidigare även har sparats efter det att eleven slutat vid skolan, utgör enligt min mening omständigheter som medför att det kan ifrågasättas om inte anteckningarna kan vara att jämställa med ett sådant diarium, register eller annan förteckning som förs fortlöpande och som avses i

2 kap. 7 § andra stycket 1 TF. Som jag nämnt ovan ankommer det dock ytterst på domstol att ta ställning till den frågan. Jag säger därför inte mer om den saken utan vill bara peka på detta som ett exempel på svårigheten att avgöra dokumentationens rättsliga status.

———————

Ärendet avslutas.

Med hänsyn till att frågan om sekretessen på skolans område kommer att utredas av den nu tillsatte särskilde utredaren, finner jag skäl att översända en kopia av beslutet till Utbildningsdepartementet för kännedom. Jag utgår från att jag, för det fall utredarens arbete utmynnar i förslag till författningsändringar, efter remiss bereds tillfälle att yttra mig över ett sådant förslag.

Folkbildningsrådets handläggning av en framställning om att få ta del av handlingar. Fråga bl.a. om gränsdragningen mellan handlingar som är hänförliga till den i bilagan till sekretesslagen (1980:100) omnämnda verksamheten *fördelning av statsbidrag mellan folkhögskolor och studieförbund (SFS 1976:1046)* och andra handlingar förvarade hos rådet

(Dnr 3632-2001)

Anmälan

I en anmälan till JO framförde N.L. klagomål mot Folkbildningsrådet angående handläggningen av en framställning om att få ta del av allmänna handlingar. Han uppgav att han begärt att få ta del av allmänna handlingar men nekats detta. Han erhöll inte heller något överklagbart beslut.

Till anmälan fogade N.L. ett flertal handlingar, bl.a. den aktuella framställningen om att få ta del av allmänna handlingar och det svar han erhållit från Folkbildningsrådet.

Utredning

Anmälan remitterades till Folkbildningsrådet för utredning och yttrande. Folkbildningsrådet överlämnade som sitt remissvar en skrivelse som hade upprättats av kanslichefen Britten Månsson-Wallin. I skrivelsen anfördes bl.a. följande (åberopade bilagor här utelämnade).

/– – –/

Som ideell förening avgör Folkbildningsrådet, med ett undantag, självt i vilken mån man vill offentliggöra sina kansli- och styrelsehandlingar.

Av bilagan till sekretesslagen (med hänvisning till SFS 1976:1046) framgår att rätten att ta del av handlingar skall gälla för Folkbildningsrådets fördelning av statsbidrag mellan folkhögskolor och studieförbund.

Folkbildningsrådet har tolkat detta som att underlaget för och styrelsens beslut i statsbidragsfrågor är offentlig handling. Däremot har vi ansett att, utifrån texten i sekretesslagen, så är inte Folkbildningsrådets handlingar kring uppföljnings- och utvärderingsfrågor att betrakta som offentliga. Först när ett uppföljningsärende (exempelvis den fråga som N.L. önskat få insyn i) övergår till att bli ett statsbidragsärende blir det formellt sett en offentlig handling.

Vi vill dock betona att oavsett vad som regleras i lag så har Folkbildningsrådet självt valt att ha en mycket öppen redovisning inom alla områden av de beslut vi fattar. Alla representantskapsmötes- och styrelseprotokoll läggs ut på vår hemsida. Detsamma gäller alla viktigare dokument som exempelvis besluten om statsbidragsfördelningen. Via vårt First Class-nät – Folkbildningsnätet, som står öppet för alla, läggs också andra handlingar av större vikt ut kring Folkbildningsrådets verksamhet. När det gällt önskemål från allmänhet och exempelvis journalister att få ta del av handlingar så har vi regelmässigt tillgodosett önskemålen och sänt kopior eller e-postfiler.

Folkbildningsrådet har vad gäller N.L:s begäran om handlingar behandlat denna på samma sätt med undantag av Studiefrämjandets interna promemoria.

N. L:s begäran om att få ta del av handlingar

N.L., Umeå, har begärt att få ta del av handlingar kring Studiefrämjandets verksamhet i Umeå.

Folkbildningsrådet har för sin del tidigare via Länsbildningsförbundet i Västerbotten fått synpunkter på att eventuella frågetecken kan finnas kring delar av den verksamhet som nämnda förbund bedriver i Umeå. Enligt det förfaringssätt som redovisas i bilaga 1 har vi på vanligt sätt vidarebefordrat informationen till Studiefrämjandet och bett dem återkomma till rådet med sin bedömning av hur verksamheten genomförts respektive redovisats.

I samband med detta har Studiefrämjandet för vår kännedom översänt en intern utredningspromemoria som belyser verksamheten i Umeå. Folkbildningsrådet har därefter ställt ytterligare frågor till Studiefrämjandet. Studieförbundet kommer, enligt uppgift, att behandla frågan vid ett styrelsemöte i slutet av denna månad och sedan återkomma med svar på våra frågor. Först därefter kan Folkbildningsrådet bedöma om det nuvarande uppföljningsärendet är av sådan art att det kan påverka statsbidragsfördelningen till studieförbundet Studiefrämjandet och därmed övergå till att bli ett statsbidragsärende.

Folkbildningsrådet har utifrån bilagan till sekretesslagen bedömt att samtliga handlingar som N.L. efterfrågat i nuvarande situation hör till uppföljningsområdet och inte enligt bilagan till sekretesslagen är en offentlig handling.

Trots detta har vi, med hänvisning till den öppenhet vi vill arbeta efter valt att, som framgår av JO:s underlag, klassificera handlingarna som offentliga och låtit N.L. taga del av dessa, förutom Studiefrämjandets interna utredning. N.L. har sedan vad det gäller den interna promemoria vi fått för kännedom uppmanats att kontakta Studiefrämjandet direkt och begära handlingen därifrån. Detta har vi också meddelat Studiefrämjandets ledning.

Vår grundsyn har varit att ett studieförbund eller en folkhögskola bör ha möjlighet att sända in en intern handling för kännedom eller för synpunkter från rådet utan att denna måste spridas vidare som en offentlig handling.

Besvärshänvisningen

När det gäller N.L:s begäran om besvärshänvisning har vi numera konstaterat att vi behandlat denna på ett felaktigt sätt. Eftersom vi under vår tioåriga verksamhetsperiod aldrig tidigare ställts inför frågan har vi uppenbart ej tillräckligt satt oss in i bestämmelserna i sekretesslagens 15:e kapitel och förvaltningslagens bestämmelser om överklagandemöjligheten. Vi har i god tro tolkat § 11 i förordningen om statsbidrag till folkbildningen som att inga beslut som rådet fattar över huvud taget kan överklagas.

Vi beklagar detta och har därför i ny skrivelse till N.L. vidhållit vårt beslut att ej betrakta Studiefrämjandets interna utredning som offentlig handling och samtidigt enligt sekretesslagens 15 kapitel § 7 gett en besvärshänvisning till Kammarrätten (se bilaga 2).

Folkbildningsrådet kommer att se över sina interna rutiner och bedömningsgrunder för hur vi i framtiden behandlar frågorna kring rådets offentliga handlingar. Inte minst måste vi ytterligare bedöma gränsdragningen mellan vad som skall klassificeras som statsbidragsärenden respektive uppföljnings- och utvärderingsfrågor.

/– – –/

Folkbildningsrådets styrelse har i sitt beslut om yttrande till JO även beslutat att uppdra åt kansliet att återkomma till styrelsen med förslag om riktlinjer för Folkbildningsrådets hantering av offentliga handlingar.

N.L. kommenterade remissvaret.

Folkbildningsrådet översände därefter för JO:s kännedom Kammarrättens i Stockholm dom den 16 januari 2001, mål nr 6701-2001, och Regeringsrättens underrättelse om beslut den 6 mars 2002, mål nr 887-2002. Målen rör N.L:s överklaganden av Folkbildningsrådets beslut den 13 november 2001 angående utlämnande av allmän handling.

I beslut den 26 februari 2003 anförde *JO André* följande.

Bedömning

Inledning

Inledningsvis vill jag framhålla att min granskning av ärendet endast omfattar Folkbildningsrådets formella handläggning av N.L:s framställning om att få ta del av allmänna handlingar såvitt avser den interna utredningspromemoria som Studiefrämjandet hade översänt till Folkbildningsrådet för kännedom.

Folkbildningsrådets beslut den 13 november 2001 att inte lämna ut den aktuella handlingen har varit föremål för domstolsprövning. Kammarrätten i Stockholm avslog i ovan nämnda dom N.L:s överklagande. Kammarrätten fann att den aktuella handlingen inte kunde anses höra till något ärende om fördelning av statsbidrag och att tryckfrihetsförordningens regler om rätt att få ta del av allmänna handlingar därför inte var tillämpliga. Regeringsrätten beslutade att inte meddela N.L. prövningstillstånd. Kammarrättens avgörande stod därmed fast.

Rättslig reglering

Enligt 1 kap. 8 § andra stycket sekretesslagen (1980:100) och den till lagen fogade bilagan skall vad som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen om rätt att ta del av handlingar hos en myndighet i tillämpliga delar gälla också hos Folkbildningsrådet förvarade handlingar som hör till dess verksamhet rörande fördelning av statsbidrag mellan folkhögskolor och studieförbund.

Folkbildningsrådet har sålunda att följa reglerna i 2 kap. tryckfrihetsförordningen när någon begär att få ta del av en handling som hör till ovan nämnda verksamhet. En handling är enligt 2 kap. 3 § tryckfrihetsförordningen allmän om den förvaras hos en myndighet och är att anse som inkommen till eller upprättad hos myndigheten. Enligt 2 kap. 12 § tryckfrihetsförordningen skall en allmän handling som får lämnas ut – som alltså inte omfattas av nå-

gon sekretessbestämmelse – på begäran genast eller så snart det är möjligt på stället utan avgift tillhandahållas den som önskar ta del av den. Av 2 kap. 13 § tryckfrihetsförordningen framgår att den som önskar ta del av en allmän handling även har rätt att mot fastställd avgift få avskrift eller kopia av handlingen till den del den får lämnas ut.

Av 1 kap. 8 § andra stycket sekretesslagen följer vidare att de i bilagan angivna organen vid tillämpningen av sekretesslagen skall jämställas med myndighet. Folkbildningsrådet skall således vid prövning av en framställning om att få ta del av allmän handling följa bl.a. bestämmelserna i 15 kap. 6 och 7 §§ sekretesslagen. Av 15 kap. 6 § sekretesslagen framgår att om en begäran om att få ta del av en handling helt eller delvis inte kan tillmötesgås skall den som har gjort framställningen underrättas om detta. Han skall också underrättas om att han kan begära att frågan hänskjuts till myndigheten och att beslut av myndigheten krävs för att ett avgörande skall kunna överklagas. Myndighetens avslagsbeslut får enligt 15 kap. 7 § sekretesslagen överklagas hos kammarrätt.

Folkbildningsrådets handläggning av den aktuella framställningen

N.L. begärde att få ta del av bl.a. Studiefrämjandets interna utredning angående dess verksamhet i Umeå som hade inkommit till Folkbildningsrådet. Folkbildningsrådet upplyste honom skriftligen om att den aktuella handlingen bedömdes vara internt arbetsmaterial och därför inte kunde lämnas ut. N.L. återkom och begärde fullföljdshänvisning för att kunna överklaga beslutet och därigenom få bedömningen prövad av annan instans. Folkbildningsrådet besvarade denna skrivelse och uppgav därvid bl.a. att rätt att ta del av handlingar endast gäller handlingar som hör samman med beslut om fördelning av statsbidrag mellan folkhögskolor och studieförbund. Därtill ansågs handlingen utgöra internt arbetsmaterial.

För att en handling som förvaras hos Folkbildningsrådet skall omfattas av tryckfrihetsförordningens bestämmelser om rätt att ta del av allmän handling krävs att handlingen hör till Folkbildningsrådets verksamhet rörande fördelning av statsbidrag mellan folkhögskolor och studieförbund. Vid prövningen av en framställning om att få ta del av en allmän handling skall Folkbildningsrådet, som framgår av 1 kap. 8 § sekretesslagen, vid tillämpningen av denna lag jämställas med myndighet. Det innebär att sekretesslagens regler skall följas. Fråga uppstår då hur Folkbildningsrådet skall förfara om en handling, som i förevarande fall, inte anses höra till det i bilagan till sekretesslagen angivna området.

Kan den efterfrågade handlingen inte i någon rimlig mening relateras till den verksamhet som anges i bilagan till sekretesslagen, måste Folkbildningsrådet vad gäller både förfarande och bedömning kunna agera med samma frihet som andra privaträttsliga subjekt. Om handlingen däremot är av sådan karaktär att det inte framstår som uteslutet att hänföra den till det angivna verksamhetsområdet, bör ett formligt avslagsbeslut enligt sekretesslagens regler meddelas även om handlingen enligt Folkbildningsrådets mening inte är allmän. Detta möjliggör att förvaltningsdomstol ytterst kan dra upp grän-

serna för vilka handlingar som skall anses höra till det angivna verksamhetsområdet (jfr JO:s ämbetsberättelse 1991/92 s. 427).

Av remissvaret framgår att Folkbildningsrådets tolkning av det i bilagan till sekretesslagen angivna verksamhetsområdet är att med detta avses underlaget för och styrelsens beslut i statsbidragsfrågor. Däremot anser Folkbildningsrådet att handlingar angående uppföljnings- och utvärderingsfrågor, till vilka den aktuella handlingen ansågs hänförlig, inte hör till det angivna området. Med den utgångspunkten var således inte tryckfrihetsförordningens bestämmelser om att ta del av allmänna handlingar tillämpliga, och det förelåg inte heller någon skyldighet för Folkbildningsrådet att behandla N.L:s framställning enligt redovisade bestämmelser i sekretesslagen. Det kan i detta sammanhang naturligtvis inte bortses från att Kammarrätten i Stockholm vid sin prövning delade Folkbildningsrådets uppfattning om huruvida handlingen kunde anses tillhöra det angivna verksamhetsområdet eller inte.

Av remissvaret framgår emellertid att ett uppföljningsärende kan vara av sådan art att det kan påverka statsbidragsfördelningen och därmed övergå till att bli ett statsbidragsärende. Folkbildningsrådet bedömde att den handling som N.L. efterfrågade ”i nuvarande situation” hörde till uppföljningsområdet. Mot bakgrund av att det synes ha krävts ett särskilt övervägande i fråga om handlingens ”status” kan det enligt min mening ifrågasättas om det var uppenbart att handlingen inte tillhörde det angivna verksamhetsområdet eller om det, i enlighet med vad jag har anfört ovan, hade varit lämpligt att meddela ett överklagbart avslagsbeslut. Med hänsyn till att Folkbildningsrådet, i samband med remissen från JO, meddelade ett överklagbart beslut nöjer jag mig dock med detta uttalande.

Ärendet avslutas.

Fråga bl.a. om i vilken utsträckning en förälder som inte är vårdnadshavare har rätt att få del av information rörande barnets skolgång

(Dnr 3853-2001)

Anmälan m.m.

I en anmälan till JO gjorde A-M.J. gällande att skolinspektören i Södertälje kommun Carl-Gustav Sidenqvist brutit mot tystnadsplikten genom att lämna ut ett brev som hon skrivit i egenskap av mor och ensam vårdnadshavare. Genom ett beslut den 11 september 2001 (JO dnr 3242-2001) skrev JO av ärendet på grund av att anmälan var för allmänt hållen. I beslutet upplyste JO vidare att A-M.J. var oförhindrad att lämna in en ny anmälan med mer preciserade uppgifter.

I en ny skrivelse till JO (dnr 3853-2001) anmälde A-M.J. på nytt skolinspektören Carl-Gustav Sidenqvist för brott mot sekretesslagen och anförde i huvudsak följande. I april 2001 fick hon ensam vårdnaden om sin dotter.

Trots att dotterns far inte var vårdnadshavare krävde han av skolan att få delta i utvecklingssamtal och att få tillgång till all övrig information rörande dottern. Hon fick inget besked om dessa önskemål trots att skolan kände till att hon ensam hade vårdnaden. Skolledningen fick av grundskolesamordnaren Anita Tellenius och Carl-Gustav Sidenqvist uppgift om att alla föräldrar oavsett vårdnad har lika rätt till information. Dotterns lärare blev ålagd att inbjuda fadern till utvecklingssamtal och informera om allt som rörde dottern. Inte heller detta fick hon besked om. På avslutningsdagen den 13 juni befann sig fadern i klassrummet och förde samtal med läraren. På förfrågan härom fick hon till svar att alla föräldrar skulle ha samma information och att hon skulle vända sig till skolledningen. Dottern visade senare en inbjudan till utvecklingssamtal med fadern. Denna inbjudan hade dottern fått ”bakom hennes rygg” av klasläraren. Efter kontakt med skolledningen blev hon lovad att inget skulle hända under sommarlovet. Dagen före midsommarafton fick hon en skrivelse från bitr. rektorn i skolan som underrättade henne om att fadern hade rätt till utvecklingssamtal och information rörande dottern. Hon skrev då den 11 juli 2001 till fyra befattningshavare vid utbildningskontoret i Södertälje kommun och redovisade de problem skolans handläggning av kontakterna med fadern fått för dottern. Ingen svarade på brevet. I mitten på augusti fick hon äntligen tag på skolinspektören. Hon fick inga klara besked om hur skolan skulle göra. Sedan fadern fått vetskap om brevet krävde han att få ta del av det. Skolinspektören lämnade därefter ut brevet utan att underrätta henne härom. Hon fick sedan klart för sig att fadern låtit dottern läsa brevet. Skolinspektören ansåg sig inte ha gjort något fel utan hänvisade till offentlighetsprincipen.

Utredning

Utbildningsnämnden i Södertälje kommun anmodades att göra en utredning och yttra sig över vad som framförts i A-M.J:s anmälan. Utbildningsnämnden åberopade som remissvar ett av utbildningschefen Sören Karlström upprättat yttrande med följande innehåll (åberopade bilagor här utelämnade, JO:s anm.).

1.

I början av juni månad 2001 kontaktade T.L. (barnets far, JO:s anm.) grundskolesamordnaren Anita Elénius angående rätten att få information om dottern H.L:s skolsituation. T.L. som inte är dottern H:s vårdnadshavare önskade att få samma information från skolan som A-M.J., H:s vårdnadshavare. Anita Elénius kontaktade skolans rektor Ann-Christine Malmqvist för att diskutera ärendet.

Anita Elénius hade tidigare i ett liknande ärende rådfrågat dåvarande stadsjuristen i Södertälje kommun, Ann-Christine Johnsson och fått besked att skolan kan inbjuda även den förälder som inte är tilldömd vårdnaden till utvecklingssamtal såvitt det inte kan bedömas vara menligt för barnet. Anita Elénius gjorde därför tillsammans med skolinspektören Carl-Gustav Sidenqvist bedömningen att T.L:s begäran kunde tillgodoses.

2.

Skolledningen vid Brunnsängskolan inbjöd 2001-06-20 T.L. till utvecklingssamtal. Se bilaga 1.

3.

A-M.J. lämnade muntligt till skolinspektören Carl-Gustav Sidenqvist samt i brev daterat 2001-07-11 till Carl-Gustav Sidenqvist, grundskolesamordnaren Anita Elénius, rektor Ann-Christine Malmqvist samt biträdande rektorn Anita Tillander synpunkter angående skolans sätt att hantera ärendet. Se bilaga 2.

4.

Med anledning av ovanstående kontaktade skolinspektör Carl-Gustav Sidenqvist stadsjuristen Maravgi Staifo samt Skolverkets jurist Gudrun Rendling Rosén för att klargöra om kommunen hade hanterat ärendet på ett felaktigt sätt samt för att rådgöra om ärendets fortsatta handläggning. Därvid gjordes bedömningen att endast A-M.J. som ensam vårdnadshavare kan få den information som ges vid ett utvecklingssamtal, men att T.L. kan få en begränsad information och H:s studieresultat. Detta meddelades Ann-Christine Malmqvist som omedelbart lät återkalla inbjudan till utvecklingssamtal med T.L. Se bilaga 3.

5.

Med anledning av att inbjudan till utvecklingssamtal med T.L. återkallades bad T.L. om att få ta del av A-M.J:s brev enligt bilaga 2.

6.

Stadsjuristen Maravgi Staifo gjorde en sekretessbedömning av handlingen som därefter utlämnades till T.L. av skolinspektör Carl-Gustav Sidenqvist.

7.

A-M.J. och T.L. informerades av skolinspektör Carl-Gustav Sidenqvist om skolans informationsskyldighet angående dottern H.L:s skolgång. Se bilaga 4 a och 4 b.

8.

Skolan har lämnat information till A-M.J. och T.L. enligt ovanstående.

A-M.J. kommenterade remissvaret.

I beslut den 7 maj 2003 anförde *JO André* följande.

Bedömning

Utlämnandet av brevet

Sekretessen på skolans område regleras i bestämmelserna i 7 kap. 9 § sekretesslagen (1980:100). För uppgift som hänför sig till psykologisk undersökning eller behandling och för uppgift om enskilds personliga förhållanden hos psykolog eller kurator gäller, enligt paragrafens första stycke, sekretess om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den som uppgiften rör eller någon honom närstående lider men. Här råder ett omvänt skaderekvisit vilket innebär presumtion för sekretess. Vidare gäller enligt paragrafens andra stycke sekretess dels i skolans elevvårdande verksamhet i övrigt för uppgift om enskilds personliga förhållanden, dels för uppgift som hänför sig till ärende om tillrättaförande av elev eller om skiljande av elev från vidare stu-

dier. Sekretessen gäller dock endast om det kan antas att den som uppgiften rör eller någon honom närstående lider men om uppgiften röjs. Här gäller sekretessen med ett rakt skaderekvisit, dvs. med en presumtion för offentlighet. Sekretessen gäller inte beslut i elevvårdsärende eller i annat ärende som nu har nämnts.

Det aktuella brevet har givits in till skolkontoret av A-M.J. och rör bl.a. dotterns skolgång. Brevet omfattas därmed av bestämmelserna om allmänna handlingar i tryckfrihetsförordningen (TF) och skall på begäran lämnas ut om hinder inte föreligger till följd av bestämmelse om sekretess. Den sekretessregel som kan komma i fråga här är bestämmelsen i 7 kap. 9 § andra stycket sekretesslagen. Av utredningen framgår att skolkontoret prövat om brevet omfattats av sekretess och därvid funnit att sekretess inte utgjort hinder mot ett utlämnande. Beslutet att lämna ut den efterfrågade handlingen är därmed grundat på ett ställningstagande från förvaltningens sida. JO tar regelmässigt inte upp sådana bedömningsfrågor till prövning. Vad A-M.J. i denna del anfört föranleder därför inget ytterligare uttalande eller någon annan åtgärd från min sida.

Rätten för förälder som inte är vårdnadshavare att delta i utvecklingssamtal m.m.

För att kunna utöva umgänge med ett barn är det viktigt att en förälder hålls informerad om frågor som rör barnets förhållanden. Den förälder som inte är vårdnadshavare bör inte framstå som en utomstående person utan som en person som kan leva med i barnets vardag så att barnet på ett naturligt sätt kan vända sig också till den föräldern i olika frågor. I 6 kap. 15 § första stycket föräldrabalken stadgas därför att vårdnadshavaren som regel till umgängesföräldern skall lämna sådana upplysningar rörande barnet som kan främja umgänget. Hit hör uppgifter om barnets skolgång m.m. (prop. 1990/91:8 s. 63 f.).

När det gäller barnets skolgång har dessutom skolan en skyldighet att informera föräldrarna om elevernas studier och utveckling. I 1994 års läroplan för det obligatoriska skolväsendet anges bl.a. att läraren skall samverka med och fortlöpande informera föräldrarna om elevens skolsituation, trivsel och kunskapsutveckling. I läroplanen anges vidare att rektor har ansvaret för att formerna för samarbete mellan skolan och hemmen utvecklas och att föräldrarna får information om skolans mål och sätt att arbeta och om olika valalternativ. De angivna avsnitten ur läroplanen (2.4 och 2.8) avser båda föräldrarna, oavsett om det är båda eller endast en av dem som har den rättsliga vårdnaden om barnet. Bestämmelserna om samverkan kan dock komma i konflikt med reglerna i föräldrabalken om vårdnadshavarens bestämmanderätt, t.ex. i de fall där en vårdnadshavare motsätter sig att den förälder som inte har vårdnaden träffar barnet i skolan (se bl.a. JO:s beslut den 12 februari 1998; dnr 20-1997).

Av den i remissvaret åberopade skrivelsen från den 20 juni 2001, vari skolledningen genom biträdande rektorn Anita Tillander inbjöd T.L. till utvecklingssamtal, framgår bl.a. att T.L. tidigare inbjudits till ett utvecklingssamtal som skulle äga rum den 15 juni 2001. Detta möte kom emellertid aldrig till

stånd till följd av att inbjudan till såväl T.L. som H.L. kom för sent och att A-M.J. inte blev underrättad om mötet i god tid. Vidare framgår av skrivelsen att T.L. skulle få all information kring H.L:s skolgång och inbjudan till utvecklingssamtal, föräldramöten och andra evenemang som bl.a. skolavslutningar. Slutligen framgår av skrivelsen att skolan föreslog två nya tider i samband med skolstarten i augusti för ett utvecklingssamtal med T.L. och H.L. Detta möte inställdes genom skrivelse den 13 augusti 2001 från Anita Tillander till bl.a. A-M.J och T.L.

Av utredningen framgår inte närmare vilka kontakter som förekommit mellan skolan och A-M.J. i anledning av att T.L. i början av juni 2001 framförde önskemål till skolan om att få information om dotterns skolgång. Enligt anmälan reste A-M.J. i vart fall den 13 juni 2001, då T.L. kom till skolavslutningen, invändningar mot T.L:s närvaro i skolan men fick då endast beskedet att vända sig till skolledningen. Av anmälan framgår inte när A-M.J. vände sig till skolledningen. Saken har inte heller närmare berörts i remissvaret till JO.

En skola kan inte mot vårdnadshavarens vilja låta en umgängesförälder deltaga i ett utvecklingssamtal med barnet. Av remissvaret framgår att skolledningen tidigare sett sig oförhindrad att låta den förälder som inte är vårdnadshavare deltaga i utvecklingssamtal såvitt det inte bedöms vara menligt för barnet. Vid en sådan bedömning har vårdnadshavarens inställning självfallet betydelse. Av remissvaret kan emellertid inte utläsas att skolledningen, innan inbjudan skickades till T.L., efterhörde om A-M.J. hade några invändningar. Detta borde givetvis ha skett. Med hänsyn till att inbjudan återtogs efter det att A-M.J. klargjort sin inställning i brevet av den 11 juli 2001 låter jag det bero med den kritik som ligger i detta uttalande.

Besvarandet av A-M.J:s brev

A-M.J. har även klagat över att ingen på utbildningskontoret besvarade hennes brev av den 11 juli 2001.

I en skrivelse den 13 augusti 2001, ställd till bl.a. A-M.J. och T.L., underrättade Anita Tillander med hänvisning till A-M.J:s brev mottagarna om att skolan återkallade erbjudandet om utvecklingssamtal samt direktinformation till T.L. i avvaktan på ett korrekt besked från kommunens jurist. I ett e-meddelande, som enligt remissvaret till JO därefter sänts till A-M.J., har Carl-Gustav Sidenqvist lämnat besked i olika frågor rörande bl.a. sekretess och information till den förälder som inte är vårdnadshavare. Enligt e-meddelandet erbjöd sig Carl-Gustav Sidenqvist också att i telefon vidare diskutera de aktuella frågorna. Handläggningen får därmed anses uppfylla det i förvaltningslagen (1986:223) uppställda kravet på uppgifts- och serviceskyldighet och föranleder därför inget vidare uttalande från min sida.

Ärendet avslutas.

Åtal mot en biskop för tjänstefel med anledning av hennes handläggning av en begäran om utlämnande av handlingar

(Dnr 298-2000)

I ett beslut den 3 februari 2003 anförde *JO Berggren* följande.

Anmälan

C.D.M. inkom den 25 januari 2000 med en anmälan mot Biskopen i Stockholms stift, Caroline Krook. I anmälan anfördes bl.a. följande. C.D.M. hade i november 1999 begärt att få del av 350 brev som Caroline Krook, i sin tjänst som biskop, hade mottagit från präster i stiftet. Caroline Krook hänvisade till att breven föll under ”själavårdande sekretess” och beslutade att inte lämna ut breven. C.D.M. överklagade beslutet hos Kammarrätten i Stockholm. I en dom den 29 december 1999 upphävde kammarrätten det överklagade beslutet och visade målet åter till biskopen för skyndsam handläggning. I en skrivelse den 18 januari 2000 till C.D.M. meddelade Caroline Krook att hon, i stället för att pröva om breven utgjorde offentliga handlingar, hade återsänt breven till avsändarna.

Utredning m.m.

Sedan jag tagit del av kammarrättens dom och övriga handlingar i kammarrättens mål beslutade jag den 25 september 2001 att inleda förundersökning rörande tjänstefel.

På mitt uppdrag väcktes den 9 april 2002 åtal mot Caroline Krook enligt följande gärningsbeskrivning.

C.D.M. överklagade hos Kammarrätten i Stockholm ett av Biskopen i Stockholms stift Caroline Krook meddelat beslut den 7 december 1999 om att inte lämna ut handlingar, kammarrättens mål 9152-1999. Handlingarna i fråga utgjordes av brev, ca 350 stycken, som stiftets präster på Caroline Krooks begäran skrivit till henne. I dom den 29 december 1999 upphävde kammarrätten, som fann att breven utgjorde allmänna handlingar, det överklagade beslutet och visade målet åter till biskopen för skyndsam handläggning. Caroline Krook har emellertid inte efter kammarrättens dom prövat om breven utgjort offentliga handlingar utan har någon gång mellan den 10 och 15 januari 2000 förstört eller återsänt breven.

Genom att på angivet sätt förstöra eller återsända breven har Caroline Krook uppsåtligen vid myndighetsutövning åsidosatt vad som gällde för uppgiften.

Gärningen är inte att anse som ringa.

Lagrum: 20 kap. 1 § första stycket brottsbalken.

I en dom den 17 juni 2002 ogillade Stockholms tingsrätt åtalet. I domskälen antecknades bl.a. följande:

Liksom kammarrätten anser tingsrätten att de inkomna breven är att betrakta som allmänna handlingar.

Av 2 kap. 17 § tryckfrihetsförordningen samt 3 och 6 §§ lagen (1999:288) om överlämnande av allmänna handlingar till Svenska kyrkan framgår, att regeringen får föreskriva att allmänna handlingar som kommit in senast den 31 december 1999 till myndighet som upphört och som haft uppgift som

hänför sig till Svenska kyrkans verksamhet, får överlämnas till Svenska kyrkan utan att handlingarna upphör att vara allmänna. Vidare framgår att Svenska kyrkan och dess organisatoriska delar, när det gäller befattningen med överlämnade handlingar, ska jämställas med myndighet.

Regeringen har, i förordningen (1999:976) om överlämnande av allmänna handlingar till Svenska kyrkan eller någon av dess organisatoriska delar för förvaring, föreskrivit att biskopen får överlämna allmänna handlingar till stift inom Svenska kyrkan som motsvarade det stift där biskopen funnits. De i målet aktuella handlingarna ska därmed anses överlämnade till Stockholms stift där Caroline Krook var stiftschef och stiftet ska i fråga om befattningen med handlingarna vara att jämställa med myndighet.

Genom utredningen i målet är det visat att Caroline Krook har handlat på det sätt åklagaren påstått i sin gärningsbeskrivning.

Caroline Krooks handlande att uppsåtligen avhända sig de allmänna handlingarna, innebär ett åsidosättande av de skyldigheter som åvilar den som i myndighetsutövning har allmänna handlingar i sin vård. Rekvisiten för tjänstefel är därmed i och för sig uppfyllda.

Fråga är härefter om gärningen är att bedöma som ringa.

Caroline Krook har förklarat att hon begärde breven från prästerna i tron att dessa inte skulle anses vara allmänna handlingar. Hon har dessutom försäkrat oroliga brevskrivare att breven endast skulle komma att läsas av henne personligen. Hennes övertygelse om att breven inte skulle komma att anses som allmänna handlingar baserades bl.a. på det förhållandet att såväl Caroline Krook som hennes kollegor ansåg det naturligt att hantera skriftliga svar från prästerna inför ämbetsberättelsen såsom arbetsmaterial, som kunde förstöras efter användande. Caroline Krook har även hänvisat till att personliga förtroenden, som meddelas henne från en präst i hennes stift, är sådant som hon i egenskap av själavårdande chef själv råder över. Det framgår dessutom av Caroline Krooks brev till prästerna påsken 1999 att en mycket stor del av svaren förväntades uppehålla sig kring frågor av personlig natur och som delvis kan vara att hänföra till en själavårdande relation.

När det sedan genom kammarrättens dom stått klart för Caroline Krook, att hon felbedömt brevens status, kom hon att befinna sig i ett svårt dilemma eftersom det rörde sig om en relation av delvis själavårdande karaktär. Denna förtroenderelation möjliggjorde enligt Caroline Krooks uppfattning inte ens ett delvis offentliggörande av breven. Hon ansåg att hennes trovärdighet och heder både som präst och chef stod på spel.

Det är mot bakgrund av biskoparnas praxis vad gäller tidigare hantering av prästernas svar inför ämbetsberättelsen och det pastorala inslaget i breven, förståeligt att Caroline Krook, vid tiden för uppmaningen till prästerna, inte insåg att breven kunde komma att bedömas som allmänna handlingar och att hon därför lovade brevskrivarna att breven endast skulle läsas av henne själv. Förtroende är uppenbarligen av utomordentlig vikt i förhållandet mellan präst och biskop då dessa ska kunna mötas i själavårdande samtal och även i övrigt kunna samarbeta i moraliska och andra frågor av djupt personlig art. Eftersom det mellan brevskrivare och mottagare här fanns en sådan relation och då det dessutom berördes frågeställningar av känslig natur, kan det vara svårt att särskilja förtroliga uppgifter från sådana som inte är det. Det är därför i viss mån förståeligt att Caroline Krook upplevde det som omöjligt att ens delvis offentliggöra materialet när hon tidigare försäkrat prästerna att så alls inte skulle ske. Det förhållandet att visst innehåll av breven faktiskt nått offentlighet genom ämbetsberättelsen ändrar inte bedömningen härvidlag eftersom det är en annan sak att den som får del av en uppgift återberättar den på ett allmänt sätt som illustrerar något, men som inte avslöjar vem det rör sig om. Såvitt kan bedömas har inte Caroline Krooks agerande medfört att påtaglig skada uppkommit. Tingsrätten anser, mot bakgrund av dessa omständigheter, att gärningen ska bedömas som ringa. Ringa brott medför inte ansvar varför åtalet ogillas.

Rättens ordförande samt en nämndeman var skiljaktiga och anförde följande.

Vi delar övriga ledamöters bedömning fram till frågan om gärningen ska betraktas som ringa.

Caroline Krook har vidgått att hon skickat tillbaka respektive förstört breven trots att hon visste att de av kammarrätten bedömts vara allmänna handlingar. Hon insåg också att hon hade möjlighet att maskera breven så att partier som inte var offentliga kunde döljas men avstod med hänvisning till att ett sådant förfaringssätt inte överensstämde med det löfte om sekretess hon givit till brevskrivarna.

Det förhållandet att en myndighetsutövare befinner sig i en svår moralisk situation berättigar henne inte att bryta mot bestämmelserna för verksamheten. Den speciella situation det var fråga om är visserligen en omständighet som talar i förmildrande riktning men gärningen är ändå med hänsyn till dess karaktär och att den skett uppsåtligen att bedöma som tjänstefel som inte är ringa.

Överröstade i detta avseende är vi i övrigt ense med rättens övriga ledamöter.

Jag överklagade tingsrättens dom hos Svea hovrätt och yrkade att hovrätten med ändring av domen skulle döma Caroline Krook för tjänstefel i enlighet med åtalet.

Som grund för överklagandet anförde jag följande.

Tingsrätten har i enlighet med mitt ansvarspåstående funnit att Caroline Krook handlat på ett sådant sätt att rekvisiten för tjänstefel i och för sig varit uppfyllda. Tingsrätten har emellertid ansett att gärningen skall bedömas som ringa och ogillat åtalet.

Vilka närmare omständigheter som skall beaktas vid bedömningen av om ett tjänstefel är ringa eller inte blir beroende av förhållandena i det enskilda fallet. Enligt vad som sägs i förarbetena är verksamhetens art härvid av stor vikt. Inom områden där kraven på en korrekt handläggning är särskilt stora kan det finnas anledning att göra en strängare bedömning än i andra fall. Detta gäller t.ex. inom rättsväsendet. Vidare gäller att straffansvaret i första hand tar sikte på gärningar som begås av personer med mera självständigt inflytande över myndighetsutövningen. Ju mer självständiga befogenheter den felande har, desto större anledning finns det att se allvarligt på gärningen (prop. 1988/89:113 s. 24 f.).

Caroline Krook har i fullgörandet av en självständig myndighetsutövning och i enlighet med de regler som gäller vid tillämpningen av den s.k. offentlighetsprincipen haft att pröva frågan om utlämnande av de aktuella breven. Hon har medvetet handlat i strid mot vad som gällt för denna uppgift.

När det gäller verksamhetens art är det enligt min mening av största betydelse att handlandet skett vid tillämpningen av offentlighetsprincipen.

Principen om allmänna handlingars offentlighet slogs för första gången fast genom 1766 års tryckfrihetsförordning och den har därefter i hög grad satt sin prägel på den svenska offentliga förvaltningen och påverkat allmänna attityder och värderingar i samhället.

Rätten att ta del av allmänna handlingar tjänar enligt 2 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen (TF) till främjande av ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning. Offentlighetsprincipen kan sägas fylla tre huvudändamål. Den utgör garanti för rättssäkerheten, effektivitet i förvaltningen och effektivitet i folkstyret (prop. 1975/76:160 s. 70). Genom rätten att ta del av allmänna handlingar öppnas en möjlighet till insyn i myndigheternas verksamhet som är till förmån såväl för samhällsdebatten som för allmänhetens förtroende för

den offentliga verksamheten. Offentlighetsprincipen är ett omistligt inslag i den svenska rättsordningen.

Även om offentlighetsprincipen i dag har sin kanske största praktiska funktion genom att underlätta massmediernas granskning av myndigheternas verksamhet, är den av stor betydelse också för de enskilda personer som vill följa handläggningen av ärenden som på något sätt berör eller på annan grund intresserar dem eller som av något annat skäl vill skaffa sig kunskap om en viss myndighets arbete.

För straffansvar för tjänstefel fordras inte att någon har drabbats av en skada till följd av det oriktiga handlandet. Enligt förarbetena är det emellertid allmänt sett en viktig faktor vid bedömningen av om gärningen är ringa eller inte i vad mån någon drabbats av skada eller om det förelegat någon mera påtaglig risk för skada eller olägenhet av annat slag (prop. 1988/89:113 s. 17). Grundlagsstiftarens principiella utgångspunkt har varit att det är sökandens ensak att bedöma vilken betydelse det har för honom att få ut den begärda handlingen och att myndigheterna har att betrakta varje framställning om utfående av en allmän handling som lika viktig och prioritera alla sådana framställningar på det sätt som följer av reglerna i 2 kap. 12 och 13 §§ TF. Om handläggningen av en utlämnandefråga inte uppfyller de krav som uppställs i grundlag och lag innebär detta i princip alltid ett angrepp på det allmänna intresset av insyn i den offentliga verksamheten.

Tingsrätten har fäst stor vikt vid att Caroline Krook, vid tiden för uppmaningen till prästerna, inte insåg att breven kunde komma att bedömas som allmänna handlingar och att hon därför hade lovat brevskrivarna att breven endast skulle läsas av henne själv. Dessa omständigheter måste dock enligt min mening frånkännas all betydelse vid bedömningen av huruvida gärningen skall betecknas som ringa. I sammanhanget måste också beaktas att Caroline Krook vid en rättsenlig prövning enligt sekretesslagen av handlingarnas utlämnande förmodligen i vart fall delvis kunnat hålla dem hemliga.

Jag hävdar mot denna bakgrund att Caroline Krooks gärning inte kan anses vara ringa.

Svea hovrätt (majoriteten) dömde i en dom den 2 januari 2003, med ändring av tingsrättens dom, Caroline Krook för tjänstefel till dagsböter. I hovrättens domskäl antecknades bl.a. följande.

Caroline Krook har handlat på det sätt som åklagaren anfört i sin gärningsbeskrivning. Hon har genom att uppsåtligen avhända sig de allmänna handlingarna åsidosatt de skyldigheter som åvilar den som i myndighetsutövning har allmänna handlingar i sin vård. Rekvisiten för tjänstefel är därmed, som tingsrätten även funnit, uppfyllda.

Beträffande frågan om gärningen är att bedöma som ringa antecknar hovrätten följande. Caroline Krook har befunnit sig i en besvärlig moralisk situation efter det att kammarrätten meddelat sin dom. För det fall hon delvis maskerade breven ansåg hon att detta skulle strida mot det löfte som hon gett präster att bara hon skulle läsa breven. Att delvis maskera handlingarna skulle dessutom, vilket hon påpekat i hovrätten, vara ett mycket tidsödande arbete. I den situation hon befann sig valde hon att sända tillbaka breven till avsändarna eller förstöra breven. Det finns enligt hovrättens mening i viss mån mildrande omständigheter men hennes felaktiga handlande har skett trots att hon var medveten om innehållet i kammarrättens dom.

Mot anförd bakgrund finner hovrätten att gärningen inte kan anses vara ringa. – – –

Sedan Svea hovrätts dom vunnit laga kraft avslutas härmed ärendet hos JO.

Klagomål angående oklara roller vid tillämpningen av bestämmelser om offentlighetsprincipen m.m.

(Dnr 2161-2001)

Anmälan

I en anmälan den 5 juni 2001 begärde Matti Stenrosen, Kristianstadsbladet, att JO skulle granska frågor rörande Kristianstads kommuns handläggning av ett ärende om handlingsutlämnande. Han anförde att han hade begärt att få ta del av allmänna handlingar hos kommunstyrelsen och att hans begäran hade besvarats både av ett kommunalt bolag och av styrelsen. Enligt Matti Stenrosen var deras roller oklara när det gällde tillämpningen av offentlighetsprincipen. Matti Stenrosen uppgav vidare bl.a. följande.

I en skrivelse den 26 mars 2001, ställd till ekonomikontoret i Kristianstads kommun, begärde han att få ta del av dels samtliga hyresavtal som det kommunala bolaget Kristianstads Industribyggnads AB (KIAB) hade tecknat med två företag angående en fastighet, dels det avtal som KIAB och säljaren tecknat då KIAB köpte samma fastighet och dels de avtal som tecknats med entreprenörer för om-, till- och nybyggnation på fastigheten åren 1996–2000. I Matti Stenrosens skrivelse angavs att han begärde att handlingarna utan dröjsmål skulle skickas via telefax till honom. I ett beslut den 27 mars avslog KIAB hans begäran om att få ta del av hyresavtalen. Eftersom Matti Stenrosen inte hade begärt ut några handlingar från KIAB accepterade han inte beslutet. En tjänsteman hos kommunen fattade därför den 28 mars ett nytt beslut varigenom kommunstyrelsen instämde i bolagets beslut. Matti Stenrosen överklagade beslutet till kammarrätten. I kommunstyrelsens beslut den 28 mars behandlades endast frågan om utlämnande av hyresavtalen. De övriga begärda handlingarna lämnades dock inte ut, trots påstötningar. I en skrivelse den 11 april meddelade en tjänsteman vid kommunens ekonomikontor vart Matti Stenrosen skulle vända sig för att ta del av dessa handlingar. Matti Stenrosen hade vid tiden för anmälan ännu inte fått del av handlingarna. – Kommunen hade uppgett att KIAB har sitt kansli på kommunens ekonomikontor och att arbetet i bolaget sköts av kommunens tjänstemän på ideell basis.

Till anmälan fogades kopior av handlingar i ärendet.

Utredning

Kommunstyrelsen i Kristianstads kommun anmodades att göra en utredning och yttra sig över vad som hade framförts i anmälan. I remissen angavs att remissyttrandet även skulle behandla frågan hur det säkerställs att bolagets handlingar hålls åtskilda från kommunens handlingar, med avseende på vilket organ – kommunen eller bolaget – som skall pröva en begäran om utlämnande av handlingar.

Kommunstyrelsen beslutade att som sitt yttrande anta ett av kommunledningskontoret upprättat yttrande vari anfördes bl.a. följande (bilagorna uteslutna här).

Med anledning av remissen får kommunledningskontoret efter samråd med ekonomikontoret, mark- och exploateringskontoret och C4 Teknik anföra följande.

Kommunen bekräftar till en början, att skulle Matti Stenrosens beskrivning av händelseförloppet i det aktuella ärendet vara riktig, strider kommunens handläggning i vart fall mot skyndsamhetskravet i tryckfrihetsförordningen.

På JO:s anmodan har kommunstyrelsen låtit utreda handläggningen, varvid framkommit följande.

Det vitsordas vad som i anmälan till JO uppgivits beträffande beslutet av KIAB att hemligstämpla ifrågavarande hyresavtal för fastigheten Livius 4 i Kristianstad med stöd av 6 kap. 1 § sekretesslagen.

KIAB:s beslut är undertecknat av vd Bo Kristiansson, tillika kommunstyrelsens ordförande, med kontrasignation av Per Persson. Det är riktigt, att Matti Stenrosens framställning om att få ta del av handlingarna formellt gjordes till ekonomikontoret, eftersom han sannolikt med sin kännedom om KIAB:s kansli, förmodade att handlingarna också förvarades där. Stenrosen fick därför KIAB:s avslagsbeslut som svar på sin framställning. Efter att ha uttryckt sitt missnöje över den enligt hans mening felaktiga hanteringen av ärendet, erhöll han dagen därpå via fax ekonomikontorets med KIAB:s dito överensstämmande beslut, tecknat på baksidan av KIAB:s beslutshandling. Av tidsbesparingsskäl gjordes det på detta sätt, men det var ingen tvekan om att kommunstyrelsen eller ekonomikontoret till alla delar hade samma uppfattning som KIAB. Det ska tilläggas, att kommunstyrelsen givetvis gjorde en självständig sekretessbedömning.

Sekretessen omfattade endast hyresavtalen, ej övriga begärda handlingar, vilka dessutom i alla delar inte fanns tillgängliga på ekonomikontoret utan på kommunens mark- och exploateringskontor samt den tekniska förvaltningen C4 Teknik. Anledningen till denna uppdelning kommenteras senare i yttrandet.

Tyvärr kan missförstånd ha uppstått inom kommunen, då berörda tjänstemän till en början haft uppfattningen, att Matti Stenrosen redan erhållit begärda allmänna handlingar. Enligt mark- och exploateringskontoret har köpeavtalen faxats till Stenrosen omgående på dennes begäran. Kopia av faxskrivelsen bifogas yttrandet. Vad gäller entreprenadhandlingarna hänvisades Stenrosen i samma fax till C4 Tekniks projektavdelning, där dessa handlingar skulle finnas.

– – –

Vad gäller KIAB:s verksamhet anför kommunstyrelsen följande.

På kommunens ekonomikontor finns en kommunalt anställd tjänsteman som sköter det löpande ekonomiadministrativa arbetet för KIAB:s räkning. I denne tjänstemans rum finns räkenskapsmaterial i pärmar, väl avskilt från kommunens räkenskapsmaterial. Det finns också ett eget ekonomisystem för KIAB, likaväl som arbetsmaterialfiler i såväl Word som Excel. Vad gäller betalningarna av KIAB:s fakturor görs detta över kommunens postgirokonto med en spegling av dessa betalningar som ett avräkningskonto mellan kommunen och KIAB.

På ekonomikontoret förvaras också normalt KIAB:s hyreskontrakt som underlag till hyresdebiteringar. Dock finns inte alltid de entreprenörsavtal, som upphandlas av C4 Tekniks projektavdelning, då de kan vara av så teknisk art, med kartmaterial m m, att de passar bättre att förvaras på C4 Teknik eller på kommunens mark- och exploateringskontor.

KIAB:s revisorer har ej haft några anmärkningar eller andra här relevanta synpunkter på bolagets administration under de år, som bolaget bedrivit verksamheten på angivet sätt.

Matti Stenrosen kommenterade remissyttrandet.

I beslut den 30 oktober 2002 anförde *JO Berggren* bl.a. följande.

Bedömning

Klagomålen angående oklara roller vid tillämpningen av bestämmelserna om offentlighetsprincipen

Matti Stenrosen har i sin anmälan framfört att kommunens och KIAB:s roller var oklara i fråga om tillämpningen av bestämmelserna om offentlighetsprincipen.

Av utredningen framgår att de allmänna handlingar som hör till KIAB förvaras hos olika förvaltningar inom kommunen. Var och en av de kommunala nämnderna liksom KIAB är emellertid skilda rättssubjekt, som var för sig är att anse som en myndighet enligt tryckfrihetsförordningen (TF) och sekretesslagen (1980:100). Registreringsskyldigheten i fråga om allmänna handlingar åligger den myndighet till vilken en handling har kommit in eller där den har upprättats. Sålunda måste det genom registreringen av de allmänna handlingarna framgå vilka handlingar som hör till respektive myndighet (se 15 kap. 1 § sekretesslagen). Det är också av stor betydelse att det vid förvaringen av handlingar säkerställs att bolagets handlingar hålls åtskilda från t.ex. kommunstyrelsens handlingar, så att en sammanblandning inte sker. Detta gäller i synnerhet om handlingarna innehåller uppgifter som omfattas av sekretess eller om det förekommer att vissa allmänna handlingar, med tillämpning av bestämmelserna i 15 kap. 1 § sekretesslagen, inte registreras utan hålls ordnade på annat sätt. Vad som framkommit genom utredningen ger inte tillräckligt underlag för en bedömning av huruvida hanteringen inom kommunen av allmänna handlingar hos KIAB tillfredsställer de nyss angivna kraven. Jag går inte vidare i den saken utan lämnar frågan med dessa allmänna uttalanden samt med det tillägget att en framställning om utlämnande av handlingar naturligtvis skall prövas hos den myndighet dit framställningen har riktats.

Handläggningen av begäran om handlingsutlämnande

Enligt 2 kap. 12 § TF skall en allmän handling som får lämnas ut – som alltså inte omfattas av någon sekretessbestämmelse – på begäran ”genast eller så snart det är möjligt” på stället utan avgift tillhandahållas den som önskar ta del av handlingen. Av 2 kap. 13 § TF framgår vidare att den som önskar ta del av en allmän handling även har rätt att mot fastställd avgift få avskrift eller kopia av handlingen till den del den får lämnas ut. En sådan begäran skall behandlas skyndsamt. Besked i en utlämnandefråga bör normalt lämnas redan samma dag som en begäran har gjorts. Någon eller några dagars fördröjning kan dock godtas om en sådan fördröjning är nödvändig för att myndigheten skall kunna ta ställning till om den efterfrågade handlingen är allmän och offentlig. Härtill kommer att ett visst dröjsmål är ofrånkomligt om framställningen avser eller fordrar genomgång av ett omfattande material.

Genom beslutet den 28 mars 2001 prövade kommunstyrelsen frågan om utlämnande av de hyresavtal som Matti Stenrosen hade begärt i skrivelsen den 26 mars 2001. Av remissyttrandet framgår att de övriga begärda hand-

lingarna inte fanns tillgängliga vid ekonomikontoret. Däremot fanns några av dem på mark- och exploateringskontoret, som är en förvaltning som lyder under kommunstyrelsen. Det har därmed ålegat kommunstyrelsen att skyndsamt pröva Matti Stenrosens begäran om att få ta del av dessa handlingar och att, om handlingarna bedömdes vara offentliga, översända dem till honom. Enligt kommunstyrelsen har mark- och exploateringskontoret skickat handlingarna till Matti Stenrosen via telefax och i samband därmed även hänvisat honom vidare till en annan förvaltning inom kommunen, C4 Teknik, för utfående av de återstående begärda handlingarna. Matti Stenrosen har för sin del gjort gällande att han inte fått några handlingar från mark- och exploateringskontoret. Jag finner inte skäl att ytterligare utreda vad som förekommit vid handläggningen av Matti Stenrosens framställning om handlingsutlämnande. Av utredningen kan jag dock i vart fall dra den slutsatsen att kommunstyrelsens handläggning inte skett med den skyndsamhet som föreskrivs i TF.

– – –

Med dessa delvis kritiska uttalanden avslutas ärendet.

Konsultmedverkan vid tillsättning av kommunala tjänster; fråga om insyn i handläggningen m.m. Även fråga om ett avsnitt i en personalhandbok inneburit en inskränkning av yttrande- och meddelarfriheten

(Dnr 2442-2001)

Initiativet

I en anonym anmälan till JO framfördes en begäran om granskning av Landstinget Västmanland. Följande anfördes.

Landstinget Västmanland sökte tre befattningshavare för anställning. Enligt den annons som var införd i Västmanlands läns tidning den 14 februari 2001 skulle den som var intresserad av någon av tjänsterna registrera sig på ett rekryteringsföretags, Futurestep, hemsida. På hemsidan uppgavs att alla uppgifter skulle behandlas konfidentiellt. Under april och maj månad 2001 presenterade landstingsdirektören Jan Brithon och personaldirektören Lena Burström tre personer som senare anställdes. Insyn i tillsättningsförfarandet saknades helt. Ingen av de tre personerna som anställdes hade gett in några ansökningshandlingar som diarieförts på landstingets kansli. Vid förfrågan om möjligheten att ta del av personernas merithandlingar har Lena Burström uppgett att alla handlingar tillhör Futurestep. Efter det att annonsen var införd i tidningen har Jan Brithon och Lena Burström berättat på personalmöten att de vid flera tillfällen besökt konsulten och intervjuat sökandena.

– – –

Anmälarna ifrågasatte även ett avsnitt i landstingets personalhandbok under rubriken Sekretessbestämmelser – Informationsplikten. Texten har följande lydelse:

Om en anställd anser sig veta eller har grundad anledning att tro, att missförhållanden av något slag förekommer på den egna arbetsplatsen, är hon/han skyldig att rapportera detta till sin närmaste arbetsledare. Om det inte blir någon förändring eller om arbetsledaren själv är ansvarig för situationen, kan anmälan göras till

– närmast högre chef i organisationen eller
– den egna fackliga organisationen.

Enligt tryckfrihetsförordningen kan ingen förbjuda någon att ta kontakt med tidningar, TV eller radio. Den anställde bör dock vara medveten om följande, innan hon/han tar detta steg:

– har alla andra möjligheter, att få till stånd en ändring/rättelse, utnyttjats?
– finns det tillräckligt med konkreta bevis för påståendet om missförhållanden
– eller finns det risk för att kritiken betraktas som obefogad?

Anmälarna anförde att informationstexten innehåller ett tydligt hot om vad som kan hända om någon anställd påpekar missförhållanden. De vågade inte underteckna anmälan till JO då de befarade att de i sådant fall med största sannolikhet skulle utsättas för någon form av repressalier. De uppgav även att sedan landstingsdirektören tillträdde under hösten 1997 hade ca 15 av de anställda vid landstingets kansli förmåtts lämna sina arbeten under förödmjukande former.

JO Berggren beslutade att i ett initiativärende undersöka de sålunda påtalade förhållandena.

Utredning

Landstinget Västmanland anmodades att göra en utredning och yttra sig. I remissvaret anförde landstingsstyrelsen följande.

Tillsättningsförfarandet

– – –
I februari månad 2001 annonserades tjänsterna ut i dagspress, en kanslichef och två processledare. Intresserade uppmanades att registrera sig med en intresseanmälan hos rekryteringsföretaget Futurestep och att ta kontakt med företaget om det fanns några frågor. Det var inte fråga om att skicka in ansökningar utan endast att anmäla intresse för tjänsterna.

Någon konfidentiell behandling, som skulle kunna ge intryck av ett tillsättningsförfarande utan insyn enligt offentlighetsprincipen, utlovades inte i annonsen.

Vid landstingets kansli hölls det under våren ett kanslimöte i månaden. Vid dessa kanslimöten informerades personalen om vilket rekryteringsföretag som anlitats, hur det fortsatta rekryteringsarbetet fortskred, att landstingsdirektören och personaldirektör Lena Burström vid ett par tillfällen skulle träffa de personer som visat intresse för tjänsterna via rekryteringsföretaget.

De få personer som uppfyllde den kravbild som uppställdes valdes ut av Futurestep och intervjuades av landstingsdirektören och personaldirektören. Två personer, som var intresserade och därmed var aktuella för de båda processledartjänsterna, presenterades för kansliets personal vid kanslimöten.

Totalt inkom endast tre intresseanmälningar, en till varje tjänst, och därför blev det inte aktuellt med ansökningar i vanlig ordning, vilket är anledningen till avsaknad av ansökningshandlingar. Dessa tre personers intresseanmälningar till tjänsterna finns av naturliga skäl hos Futurestep och ingår som en

del i företagets databas. Intresseanmälningarna är de enda handingar som existerar i tillsättningsärendena.

Befattningen som processledare är inte en chefstjänst. Processledaren har inte ansvar för personal och utför inte myndighetsutövande uppgifter.

Det har förekommit sex stycken förvaltningssamråd under tiden från det att en kravspecifikation togs fram till dess att de två processledartjänsterna tillsattes. Förvaltningssamrådet vid landstingets kansli består av representanter för arbetsgivaren och de fackliga organisationerna. Vid förvaltningssamrådets sammanträde ges bl.a. information i enlighet med 19 § MBL samt sker förhandling enligt 11 § MBL vid t.ex. tjänstetillsättningar.

De fackliga organisationerna har intervjuat den tilltänkte kanslichefen. Därefter har primära förhandlingar enligt 11 § MBL hållits med de fackliga organisationerna. Dessa förhandlingar har avslutats i enighet.

– – –

Munkavle på personalen

I landstingets personalhandbok under rubriken ”Sekretessbestämmelser ” med underrubrik ”Informationsplikten”, informeras personalen om tillvägagångssättet vid anmälan av eventuella missförhållanden av något slag, som förekommer på den egna arbetsplatsen. Vidare anges vilket tillvägagångssätt som är lämpligt om missförhållanden påpekats och ingen förändring sker. Dessa avsnitt i personalhandboken bygger till stor del på bestämmelserna i TF.

Påståendet att personal som påpekar att det råder någon form av missförhållande skulle drabbas av repressalier och att anmälaren/na därför inte vågar underteckna anmälan till Justitieombudsmannen är beklagligt. Detta är emellertid en subjektiv bedömning som är svår att bemöta, eftersom det inte finns några aktuella fall.

I anmälan påstås också att sedan hösten 1997, då Jan Brithon tillrädde som landstingsdirektör, har 15 personer förmåtts att lämna sina arbeten vid landstingets kansli, då dessa personer på olika sätt ”misshagat” honom eller personaldirektören. Dessa 15 personer uppges ha förflyttats till andra delar av landstinget alternativt köpts ut.

En ny förtroendemannaorganisation började gälla fr.o.m. 1999-01-01. Som en följd av detta har 25 personer, med sina arbetsuppgifter, flyttat till andra verksamheter inom landstingets organisation bl.a. på grund av att all serviceverksamhet förts samman i en gemensam förvaltning. Fem personer har slutat sin anställning genom avtal om anställningens upphörande. Landstinget bestrider att avslutandet av dessa anställningar har skett under förödmjukande former.

Anmälarna kom in med ytterligare handlingar samt bandinspelningar.

I beslut den 11 juni 2003 anförde *JO Berggren* följande.

Bedömning

Tillsättningsförfarandet

Inledningsvis vill jag framhålla att det inte föreligger något hinder mot att en kommunal myndighet anlitar ett rekryteringsföretag för att sondera marknaden och även aktivt bedriva rekryteringsbefrämjande åtgärder. Det är emellertid viktigt att ett sådant förberedande arbete som utförs av en enskild konsult hålls åtskilt från själva tillsättningsärendet. Tjänstetillsättningsärendet är ett ärende som är förbehållet, i detta fall, landstinget. Ett sådant ärende skall

präglas av samma öppenhet som föreligger i andra ärenden som handläggs av myndigheten.

Omständigheterna i detta ärende talar för att landstinget inte hållit isär det arbete som bedrivits av konsultbolaget från det egna tillsättningsärendet. Bland annat har i remissvaret uppgetts att representanter för landstinget träffat och även intervjuat personer som anmält sig intresserade för de utannonserade tjänsterna. Vidare har anförts att eftersom det endast kom in en intresseanmälan till respektive tjänst så blev det inte aktuellt med ansökningar i vanlig ordning. Enligt min uppfattning kan dessa förhållanden inte tolkas på annat sätt än att konsultbolagets inledande åtgärder övergått i ett tillsättningsärende. En sådan handläggning är inte godtagbar. Allmänhetens insyn i ärendet kan på detta sätt ha förhindrats eller i vart fall försvårats.

Frågan är vidare vilken status de till bolaget ingivna intresseanmälningarna skall anses ha. Anmälarna har anfört att det från landstingets sida har gjorts gällande att handlingarna tillhört bolaget. Vad landstinget anfört hit synes i viss mån bekräfta detta påstående.

Regeringsrätten i plenum, RÅ 1996 ref. 25, har prövat frågan om handlingar i ett kommunalt tillsättningsärende som förbereds av ett privat konsultbolag skall anses som allmänna handlingar redan när handlingarna kommit in till bolaget. Omständigheterna var följande.

En kommun anlitade en utomstående konsult i samband med att kommunen skulle rekrytera en kommundirektör. Konsulten skulle bl.a. ta emot inkomna intresseanmälningar till tjänsten och administrera dessa samt tillsammans med kommunens personaldirektör utföra genomgång, analys och värdering av inkomna intresseanmälningar och därmed få en första bedömning av det tillgängliga rekryteringsunderlaget. Intresseanmälningarna och tillhörande handlingar skulle förvaras hos konsulten. Kommunens personaldirektör informerades hos konsulten om vilka som anmält intresse för tjänsten och personaldirektören fick också i samband med detta tillfälle att läsa ansökningshandlingarna. Därefter valdes ett antal personer ut med vilka kommunen ville sammanträffa. Sammanträffanden ägde rum mellan intressenterna och kommunens rekryteringsgrupp. En person blev sedan uppmanad att söka tjänsten när den annonserades ut. Intresseanmälningarna överlämnades aldrig till kommunen utan handlingarna skickades i vissa fall tillbaka, i andra fall blev de kvar hos konsulten för framtida rekryteringar. Frågan i målet var om de handlingar som getts in till konsulten var att anse som allmänna handlingar hos kommunen.

Regeringsrätten fann att konsulten hade mottagit handlingarna i kommunens ställe och att handlingarna varit tillgängliga för kommunen från det att de kommit in till konsulten och därefter åtminstone till dess ärendet beretts så långt att en enda person uppmanades att söka tjänsten. Konsulten ansågs därför ha mottagit och förvarat handlingarna för kommunens räkning och därmed var handlingarna att anse som allmänna handlingar. När kommunen fick en framställning om utlämnande av de aktuella handlingarna borde den således ha infordrat dem för att pröva framställningen i sak.

Omständigheterna i nu aktuellt ärende är likartade. Företrädare för landstinget har träffat och intervjuat personer som visat intresse för de utannonse-

rade tjänsterna. Huruvida de även tagit del av de handlingar som givits in till konsultbolaget har inte framkommit. Mycket talar dock för att handlingarna varit eller kommit att bli en del i landstingets tillsättningsärende. Eftersom rättsfrågan är oklar, och då landstinget rimligen borde ha insett det, skulle landstinget inte ha avfärdat en begäran om att få ta del av handlingarna med en hänvisning till att handlingarna tillhörde konsultbolaget. I stället borde landstinget i ett beslut tagit ställning till utlämnandefrågan. Ett sådant beslut hade sökanden kunnat överklaga.

Sekretessbestämmelser – Informationsplikten

Varje medborgare är enligt 2 kap. 1 § regeringsformen (RF) gentemot det allmänna tillförsäkrad yttrandefrihet, dvs. frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor. Begränsning av yttrandefriheten får enligt 12 § ske genom lag. Tryckfrihetsförordningens (TF) bestämmelser om meddelarfrihet ger yttrandefriheten till viss del ett särskilt skydd. Meddelarfriheten enligt 1 kap. 1 § tredje stycket TF innebär att det står envar fritt att, då annat ej särskilt anges i förordningen, meddela uppgifter och underrättelser i vilket ämne som helst för offentliggörande i tryckt skrift.

Yttrandefriheten utgör en förutsättning för en fri debatt om lämpligheten och riktigheten av myndigheternas handlande och möjliggör därmed också en granskning av hur offentliga tjänstemän och deras uppdragstagare sköter sina åligganden.

Lagregleringen om yttrandefrihet ger offentligt anställda samma skydd som andra medborgare. En offentligt anställd kan således som andra ge uttryck för sin uppfattning även rörande den egna myndighetens verksamhet. I sekretesslagen (1980:100) finns dock regler om tystnadsplikt som begränsar de offentligt anställdas rätt att yttra sig om vad han eller hon fått veta i samband med sin tjänst.

Det skydd för yttrandefriheten som regeringsformen anger är ett skydd gentemot ”det allmänna”. Skyddet innebär att en myndighet inte får ingripa vare sig formellt eller informellt mot en tjänsteman hos myndigheten för att han eller hon har använt sig av sin grundlagsstadgade rätt att yttra sig i massmedier eller på annat sätt ge uttryck för sin uppfattning. En myndighet får inte heller försöka motarbeta att den anställde använder sig av sina rättigheter. En arbetsgivare kan således inte genom generella uttalanden eller genom kritik i enskilda fall söka påverka arbetstagaren i fråga om det sätt på vilket friheterna kan användas. Undantag gäller bara för det fall att ingripandet har stöd i lag.

I det påtalade avsnittet i landstingets personalhandbok erinras inledningsvis om innebörden av den nyss redovisade regleringen. Vad som därefter anges kan dock enligt min mening uppfattas som om arbetsgivaren ställer särskilda krav på den som vill använda sig av sin grundlagsskyddade rättighet att ge uttryck för sin uppfattning om eventuella missförhållanden på arbetsplatsen. Avsnittet är därför i denna del olyckligt utformat. Jag stannar vid detta påpekande.

– – –

Vad som i övrigt anförts och vad som framkommit i utredningen ger mig inte tillräcklig anledning att uttala mig i saken.

Ärendet avslutas.

Kritik mot en kommun som inte ansett sig skyldig att på begäran skicka kopior av allmänna handlingar. Även fråga om en myndighets skyldighet att besvara frågor

(Dnr 3046-2001)

Anmälan

Genom en anmälan den 20 augusti 2001 till JO framförde Owe Åberg bl.a. följande. Han hade i brev till Sotenäs kommun begärt att få ta del av handlingar samt ställt frågor angående kommunens handläggning av ärenden. Eftersom han inte fick svar på breven tog han kontakt med kommunchefen Peo Rosander som uppgav att han skulle se till att Owe Åberg skyndsamt fick svar på breven. En tid senare fick han emellertid en skrivelse från Peo Rosander, daterad den 18 juli 2001, vars innehåll helt avvek från den inställning denne uttalat tidigare. Innehållet i skrivelsen stred enligt Owe Åberg mot tryckfrihetsförordningen och förvaltningslagen.

I Peo Rosanders skrivelse, som bifogades anmälan, anfördes i huvudsak följande. Kommunen skickar inte kopior av handlingar till dem som begär att få ta del av ärenden, utan den enskilde hänvisas till personligt besök vid kommunledningskontoret. Kommunen skickar inte heller kopior av protokoll till dem som begär att få ta del av beslut av nämnder m.fl. Den enskilde hänvisas i stället till personligt besök vid kommunledningskontoret eller till kommunens hemsida, där protokollen finns tillgängliga. Några redogörelser för diskussioner kring ärenden och handläggning av ärenden lämnas inte, utan intresserade hänvisas till de offentliga debatterna i kommunen samt till den information som finns att tillgå på kommunens hemsida.

Utredning

Kommunstyrelsen i Sotenäs kommun anmodades att göra en utredning och yttra sig beträffande vad som anförts i Peo Rosanders skrivelse den 18 juli 2001.

Kommunstyrelsen avgav yttrande i enlighet med ett av Peo Rosander upprättat tjänsteutlåtande, vari anfördes bl.a. följande.

I kommunens skrivelse enligt ovan framgår att ingen inskränkning görs i rätten att ta del av de handlingar som är allmänna. Kommunen är följsam mot det som kampanjen Öppna Sverige anger om öppenhet gentemot allmänheten. Kommunen har under året vidtagit åtgärder som skall underlätta för allmänheten att få tillgång till de allmänna handlingarna. Bland annat hålls protokoll tillgängliga i kommunkontorets reception för snabbare expediering. Arbetet med kommunens hemsida pågår med målet att allmänheten där skall ha full tillgång till diarier och protokoll m.m. Detta arbete är inte avslutat ännu. I de fall som handlingar sänds till den som så begär tillämpas taxa enligt kommunfullmäktiges beslut.

I 2 kap. 12 § tryckfrihetsförordningen (TF) stadgas att ”allmän handling som får lämnas ut skall på begäran genast eller så snart som möjligt på stället utan avgift tillhandahållas den, som önskar ta del därav, så att handlingen kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas ...”

I 15 kap. 11 § sekretesslagen (SekrL) stadgas att ”varje myndighet skall för allmänheten hålla tillgänglig beskrivning av register, förteckningar eller andra anteckningar hos myndigheten som förs med hjälp av automatisk databehandling ...” ”beskrivning som avses i första stycket skall ge upplysningar om ... vilka terminaler eller andra tekniska hjälpmedel som enskild själv kan få utnyttja hos myndigheten ...”

Vad som i TF sägs om att utlämna allmän handling *på stället* samt vad som i SekrL sägs om terminaler eller andra hjälpmedel *hos myndigheten* har tolkats som att handlingen hålls tillgänglig på kommunledningskontoret i den anda som TF och SekrL anger.

Vad som i kommunens skrivelse anförs beträffande redogörelser för handläggning av ärenden tar utgångspunkt i en specifik begäran att dels få en särskild redogörelse för hur till kommunen insända och överlämnade ärenden i allmänhet hanteras, dels redogörelse för hur ett enskilt ärende handlagts. I det första fallet lämnas i kommunens skrivelse en principiell redogörelse för hur allmänhetens synpunkter tas till vara:

> Alla kontakter med allmänheten i frågor som berör allmän verksamhet är ett viktigt inslag i utvecklingen av kommunen dels som samhälle, dels som företag. När det gäller felanmälningar finns särskilda rutiner för att avgöra om ärendet är akut eller om åtgärder kan anstå till senare. Det kan gälla påpekanden av exempelvis trafikfarliga situationer. De förslag som kommer till kommunledningskontoret tas emot och fördelas till den förvaltning eller avdelning som ansvarar för den verksamhet förslaget berör. Förslagen tas in som en del i underlaget för utveckling av den fortsatta verksamheten. Det finns tillfällen då förslagen redan är tillgodosedda genom den fortlöpande planeringsverksamheten. Därmed lämnas förslagen utan åtgärd. I andra fall kommer förslagen att värderas som en del av ett större underlag för utveckling av verksamheten på sikt. Förslag mottas tacksamt, men det är inte säkert att förslagen leder till omedelbara åtgärder.

I det andra fallet är begäran kommen från en kommuninvånare som inte är sakägare i, utan blott allmänt intresserad av ett specifikt ärende. I kommunens skrivelse framgår att det material som finns rörande ärendet och som har status av allmän handling finns att tillgå på kommunledningskontoret i enlighet med vad som ovan anförts beträffande tillgången till allmänna handlingar.

Vidare framgår det av kommunens skrivelse att det vore en alltför tung arbetsbörda om kommunen i varje enskilt ärende på begäran av gemene man skulle redogöra för de interna arbetsrutinerna och hantering av ärenden. Kommunen har inget emot att medborgarna får insyn i detaljarbetet, men det är i praktiken omöjligt att ha sådana rutiner, varför hänvisning har lämnats till de offentliga debatterna i de politiska partierna samt i kommunfullmäktige.

Owe Åberg kommenterade remissyttrandet samt gav in en ytterligare skrivelse.

I beslut den 12 augusti 2002 anförde *JO Berggren* bl.a. följande.

Bedömning

– – –

Angående rätt att få kopior av allmänna handlingar

I skrivelsen den 18 juli 2001 gör Peo Rosander gällande att kommunen inte har någon skyldighet att skicka kopior av allmänna handlingar, utgörande handlingar i ärenden samt beslut av nämnder m.fl., till den som begär det. Kommunstyrelsen har inte redovisat någon annan uppfattning i saken utan hänvisat till rätten att på plats hos myndigheten ta del av allmänna handlingar.

Av de grundläggande bestämmelserna om handlingsutlämnande framgår emellertid följande. Enligt 2 kap. 12 § tryckfrihetsförordningen (TF) skall en allmän handling som får lämnas ut – som alltså inte omfattas av någon sekretessbestämmelse – på begäran ”genast eller så snart det är möjligt” på stället utan avgift tillhandahållas den som önskar ta del av handlingen. Av 2 kap. 13 § TF framgår vidare att den som önskar ta del av en allmän handling också har rätt att mot fastställd avgift få en avskrift eller en kopia av handlingen till den del den får lämnas ut. En sådan begäran skall behandlas skyndsamt. Besked i en utlämnandefråga bör normalt lämnas redan samma dag som en begäran har gjorts. Någon eller några dagars fördröjning kan dock godtas om en sådan fördröjning är nödvändig för att myndigheten skall kunna ta ställning till om den efterfrågade handlingen är allmän och offentlig. Härtill kommer att ett visst dröjsmål är ofrånkomligt om framställningen avser eller fordrar genomgång av ett omfattande material.

Kommunen är således skyldig att på begäran lämna ut kopior av sådana allmänna handlingar som inte omfattas av sekretess, exempelvis handlingar i ärenden samt beslut av olika organ inom kommunen. En begäran om att få kopior av allmänna handlingar kan göras per telefon och i brev e.d. varvid myndigheten även är skyldig att skicka handlingarna till den som begärt dem, om detta efterfrågas (se Bohlin, Offentlighetsprincipen, 6 u. 2000, s. 126). Kommunens skyldigheter i dessa hänseenden går sålunda längre än vad som anges i skrivelsen den 18 juli 2001 och i kommunstyrelsens yttrande.

Angående skyldighet att besvara frågor

Enligt 4 § förvaltningslagen (1986:223) skall varje myndighet 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. – Av bestämmelsen framgår att det är myndigheten och inte den enskilde befattningshavaren som åläggs att ge den enskilde service. Serviceskyldigheten är inte heller obegränsad; myndigheten avgör själv i vilken utsträckning det kan vara lämpligt att ge hjälp, i vilken form svar på frågor skall ges etc. Någon form av svar bör dock normalt utgå.

Sålunda ankommer det på myndigheten att från fall till fall avgöra i vilken omfattning och på vilket sätt frågor från enskilda skall besvaras. I den mån det är möjligt och lämpligt bör myndigheten givetvis lämna svar på de frågor som har ställts och som rör myndighetens verksamhetsområde. För min del framstår det som självklart att en myndighet på begäran skall lämna upplysningar om sina handläggningsrutiner. Lika uppenbart är enligt min mening att

en myndighet skall ge information om handläggningen av ett hos myndigheten befintligt ärende, om det inte finns något sakligt motiverat hinder mot detta, t.ex. av sekretesskäl. Att besvara frågor av detta slag genom att hänvisa frågeställaren till att ta del av information på kommunens hemsida på Internet är normalt inte tillfyllest, bl.a. med hänsyn till att alla inte har tillgång till Internet.

Avslutning

Vad som framkommit i ärendet tyder på brister i kommunens handläggning av frågor kring offentlighet och serviceskyldighet. Jag ser allvarligt på detta och förutsätter att kommunstyrelsen ser över rutinerna i dessa hänseenden.

Ärendet avslutas.

Riksarkivet har handlagt en begäran om kopia av en handling som en forskarförfrågan och debiterat avgift för uppdraget. Fråga om framställningen skulle ha handlagts enligt tryckfrihetsförordningens regelverk

(Dnr 3166-2001)

Anmälan

I en anmälan begärde Tina Thunander att JO skulle granska om Riksarkivet följer den svenska offentlighetsprincipen. Hon anförde i huvudsak följande.

Som reporter på Sveriges Television, samhällsprogrammet Uppdrag Granskning, ville hon läsa ett beslut som NO, näringsfrihetsombudsmannen, fattat 1984/85 i en konflikt mellan en av landets dåvarande större livsmedelsbutiker och livsmedelsgrossisten ICA. Sannolikt var det ett stort ärende det året och lika sannolikt kunde NO:s beslut i en mening vara prejudicerande. NO har gått upp i den nya myndigheten Konkurrensverket, och Thunander fick veta att det gamla diariet och gamla akter skickats till Riksarkivet. Riksarkivet begärde en skriftlig förfrågan och först efter flera påstötningar per e-post och telefon fick hon svar, fyra dagar efter förfrågan. Då hade hon även muntligen ytterligare preciserat vad hon kände till. Först i samband med att hon fick svar på sin förfrågan upplyste Riksarkivets handläggare om att myndigheten avsåg att ta ut en avgift på 360 kr för ”forskningsarbete”. Tio dagar efter hennes första förfrågan kom handlingarna. Hon önskade att JO skulle pröva om dokument som tidigare fallit under offentlighetsprincipen plötsligt kan förvandlas till något annat, om en förfrågan som är relativt preciserad kan betraktas som ”forskning” och om myndigheten då har rätt att ta betalt för sitt arbete samt om JO anser att tio dagar är skyndsamt.

Till anmälan fanns fogad den framställning som Tina Thunander gjorde per e-post till Riksarkivet och som innehöll bl.a. följande.

Jag arbetar på samhällsprogram, SvT och har hänvisats till Er via Konkurrensverket som inte har så åldriga papper ... ;

I augusti 1984 pågick ett ärende som gällde en anmälan mot ICA av ägaren till LL livs, L.L. och Å.A. Ärendet pågick ... sannolikt avslutades under 84 alt början 85. Ägarna till LL Livs fick rätt, dvs ICA fick ett påpekande och saken rörde ICA:s ovilja att leverera ... Jag är på jakt efter BÅDE anmälan och beslutet.

Utredning

Anmälan remitterades till Riksarkivet för utredning och yttrande. I Riksarkivets remissvar hänvisades inledningsvis till vad den ansvarige handläggaren anfört angående vad som förekommit i ärendet, enligt följande.

Den 22/8 2001 nåddes jag av Tina Thunanders inkomna mail (dnr RA 42-2001/2967) rörande ett ärende som jag av innehållet uppfattade skulle eftersökas i Konkurrensverkets föregångare, Statens pris- och konkurrensverks i Arninge förvarade arkiv. Vid ett senare samtal med Thunander, sedan jag förgäves eftersökt ärendet i Statens pris- och konkurrensverks arkiv, framkom att det hela rörde sig om ett ”NO-ärende”, vilket gav mig uppslaget att söka ärendet i Näringsfrihetsombudsmannens arkiv där jag påträffade det. Påföljande dag, den 23/8 2001, skickades hela ärendet (kopior av en ansökan och ett beslut av NO) till Riksarkivets administrativa byrå för fakturering och avregistrering. Samtidigt meddelade jag Thunander på telefon att jag skulle fakturera henne 360 kr, eftersom ärendet tog över 1 timme att handlägga, enligt av Riksarkivet fastslagna riktlinjer.

Riksarkivet uttalade därutöver följande (bilagorna utelämnade här).

Thunander frågar om ett dokument som fallit under offentlighetsprincipen kan förvandlas till något annat och ifrågasätter att Riksarkivet har rätt att ta betalt. Thunander ifrågasätter också att tio dagar är skyndsamt i tryckfrihetsförordningens (TF) mening.

En allmän handling förblir en allmän handling så länge den bevaras, dvs. tills den eventuellt gallras. Var och en har enligt TF rätt att ”genast eller så snart det är möjligt” på stället ta del av allmän handling, som inte är föremål för sekretess. Vill den enskilde ha avskrift eller kopia av sådan handling, skall en begäran härom i princip villfaras ”skyndsamt”. I det förra fallet sker utlämnandet alltid kostnadsfritt medan det i det senare är beroende av avgift (2 kap. 12–13 §§ TF). Rätten för en statlig myndighet under regeringen att ta ut avgifter regleras i bl.a. avgiftsförordningen (1992:191). Enligt denna förordning får myndigheten ta ut avgift för kopior om minst tio utlämnas.

Det finns också kompletterande bestämmelser om avgifter i andra förordningar. Dessa kan innebära att myndigheten får ta ut avgift också för viss service som lämnas. En sådan förordning är Riksarkivets instruktion (1995:679). Enligt 34 § instruktionen får Riksarkivet i lämplig omfattning ta betalt för bl.a. material och tjänster som erbjuds enskilda enligt 4 § andra stycket 2. Här avses bl.a. efterforskning av uppgifter i arkivmaterial samt erbjudande av kopior och avskrifter av handlingar. I 36 § stadgas att sådana avgifter som avses i bl.a. 34 § skall tas ut enligt de grunder som Riksarkivet fastställer efter samråd med Ekonomistyrningsverket. Riksarkivets protokoll med fastställda avgifter finns i bilaga 2.

Frågan enligt vilket regelverk Riksarkivet har rätt att ta ut avgift för en tillhandahållen handling skall bedömas med utgångspunkt i om handlingen lämnas ut enligt TF eller inom ramen för arkivmaterial, s.k. forskarförfrågan.

JO har tidigare i beslut 1996-05-03, dnr 4626-1995, granskat Riksarkivets rätt att ta ut avgifter. En kort sammanfattning av vad JO skrev är att den enskilde styr helt själv vilket regelverk som skall tillämpas och att Riksarkivet endast har rätt att ta ut avgift enligt sin särskilda reglering i de fall TF inte åberopas.

I det nu aktuella ärendet innebar efterforskningen mer arbete än som ryms inom myndighetens skyldighet att tillhandahålla allmänna handlingar enligt TF. Då handläggaren inte heller uppfattade ärendet som en framställan enligt TF handlades det som en forskarförfrågan. Thunander själv däremot – som man får uppfatta hennes anmälan till JO – har avsett ett utbekommande av handlingar enligt TF. En granskning av Thunanders båda e-postmeddelanden i efterhand ger inte något tydligt svar på vad hon avsåg. Orden TF eller allmän handling nämns inte. Det är beklagligt att det uppstod ett missförstånd. Enligt Riksarkivets uppfattning fanns det fog för handläggarens tolkning.

Det kan tyckas att Riksarkivet före det att en undersökning utförs som skall debiteras uttryckligen bör informera den frågande och inhämta samtycke till uppdraget. Detta skulle dock både fördyra och försena utredningarna. Enligt praxis görs detta endast i de fall handläggaren är tveksam till frågeställarens avsikt. Större försiktighet iakttas när frågeställaren är en privatperson om vilkens ekonomiska förhållanden man inget vet.

Beträffande tidsåtgången så avser kravet på skyndsamhet endast utlämnande enligt TF. Detta ärende handlades inte enligt reglerna i TF utan som en forskarförfrågan. I sådana ärenden finns inte samma skyndsamhetskrav. Riksarkivet vill emellertid framhålla att handläggningen skedde förhållandevis snabbt. Det framgår av handläggarens redogörelse att han började söka samma dag som han fick förfrågan. Efter kompletterande uppgifter från frågeställaren sände han nästa dag handlingarna vidare till administrativa byrån för fakturering och redovisning. Handläggaren hade då telefonkontakt med Thunander. För det fall att han hade uppfattat att saken var brådskande kunde handlingarna ha skickats i separata försändelser varvid de efterfrågade handlingarna hade kommit fram före fakturan. Handläggaren uppfattade inte att det var brådskande.

Vad som nu anförts visar enligt Riksarkivets bedömning att Thunanders förfrågan handlagts i enlighet med gällande regelverk. Frågan har emellertid också principiell innebörd för Riksarkivet och landsarkiven. Verket gör med anledning härav följande tillägg i principfrågan.

Frågan var den yttre gränsen går för vilka krav en enskild kan ställa på en myndighet med stöd av TF har behandlats i litteraturen och i flera rättsfall. Det finns även flera uttalanden i JO:s ämbetsberättelse. I ett ärende (JO 1994/95 s. 571) sägs, att som en allmän förutsättning för att en myndighet skall vara skyldig att tillhandagå allmänheten enligt [TF:s] regler, gäller att den som önskar ta del av en handling kan precisera vilken handling som avses eller i vart fall lämna så detaljerade upplysningar om handlingen att myndigheten utan större svårighet kan identifiera den.

Att tillhandahålla allmänna handlingar enligt TF är mer komplicerat för en arkivmyndighet än för en vanlig myndighet. Vanliga myndigheter har ett mer begränsat antal handlingar, handlingarna härstammar från den egna verksamheten och det finns personer inom myndigheten som kan sakområdet. Vanligtvis överlämnas också handlingarna efter viss tid till arkivmyndighet, varför de handlingar som finns som regel är relativt nya. För en arkivmyndighet är läget helt annorlunda. Där är förvaring av allmänna handlingar en del av sakområdet. Riksarkivet är arkivmyndighet för de centrala statliga myndigheterna. Verket har över 200 000 hyllmeter pappershandlingar, förutom handlingar på elektroniskt medium. Dessa kommer från hela statsförvaltningen. Det finns handlingar från 1000-talet och framåt. De statliga arkivmyndigheterna – Riksarkivet och landsarkiven – får årligen närmare 40 000 skriftliga förfrågningar och över 100 000 besökande. Man tar fram mer än 160 000 volymer förutom det material som besökarna själva tar fram.

Merparten av dessa handlingar är allmänna handlingar som kan begäras utlämnade med stöd av TF. De tjänstemän, vilkas uppgift det är att lämna ut handlingarna, är arkivarier och utbildade att ordna och handha handlingar. Trots detta är det betydligt mer komplicerat för en arkivmyndighet att ta fram en handling då det finns så oändligt många fler valmöjligheter. Det förekom-

mer t.ex. – som i Thunanders fall – att beskrivningen är så obestämd att sökandet börjar i fel myndighets arkiv.

Riksarkivet har försökt att dra en klar gräns för när avgift skall utgå i reglerna för avgift. Som framgår av bilaga 2 s. 4 tas ingen avgift ut om svaret ”kan ges utifrån en given ingångspunkt i materialet”.

En princip är också att den som glömmer att åberopa TF inte skall komma i ett sämre läge. En förfrågan som är så preciserad att den ligger inom området för TF skall således besvaras avgiftsfritt antingen den enskilde åberopar TF eller inte. Den nu lämnade redogörelsen visar att det är svårt att dra en skarp skiljelinje mellan vad som skall avgiftsbeläggas och vad som är avgiftsfritt. Reglerna är också svåra att hantera för handläggarna.

När regeln om avgifter började tillämpas tillfrågades den frågande varje gång innan ett uppdrag som var avgiftsbelagt påbörjades. Detta visade sig vara mycket tidsödande.

Riksarkivet har under hand diskuterat denna fråga med Kulturdepartementet och begärt att få ett förtydligande på förordningsnivå.

Tina Thunander kommenterade remissvaret och vidhöll sin kritik.

I beslut den 17 juni 2003 anförde *JO Berggren* följande.

Bedömning

JO har i ett flertal beslut behandlat den principiella skillnaden mellan en på offentlighetsprincipen grundad framställning om utlämnande av allmän handling och den hantering som sker inom en myndighets uppdragsverksamhet och har då understrukit vikten av att man klart skiljer mellan dessa situationer.

Om det står helt klart att den som begär att få ut handlingar hos Riksarkivet grundar sin framställning på tryckfrihetsförordningens (TF) regelverk skall framställningen självfallet handläggas och besvaras i enlighet med TF. Också i andra fall bör utgångspunkten enligt min mening vara att regleringen i TF skall tillämpas om det inte klart framgår att sökanden lämnar Riksarkivet ett forskningsuppdrag. Skulle det finnas några oklarheter rörande sökandens avsikt ankommer det på den tjänsteman som tar emot beställningen att upplysa om de olika alternativ som finns och klarlägga vad beställningen avser. En framställning som är alltför obestämd för att direkt kunna besvaras kan sålunda inte automatiskt behandlas som en s.k. forskarförfrågan. I stället bör Riksarkivet – i enlighet med den serviceskyldighet som följer av 4 § förvaltningslagen (1986:223) – upplysa sökanden om att uppgifter som gör att handlingen kan identifieras måste lämnas samt även att aktivt bistå sökanden med hjälp av myndighetens diarier och register etc. Det är först när det blir fråga om arkivforskning eller mera omfattande utredningsåtgärder som en begäran faller utanför skyldigheten enligt TF och som frågan om att lämna ut en allmän handling inom ramen för Riksarkivets uppdragsverksamhet skulle kunna komma att aktualiseras (jfr JO:s ämbetsberättelse 1994/95 s. 571; jfr även JO:s beslut den 3 maj 1996, dnr 4626-1995).

Av Tina Thunanders begäran att få ut anmälan och beslut i ett ärende framgick vilka som var parter i ärendet, ungefär när i tiden ärendet prövades samt – i korthet – vad ärendet rörde. Vidare kunde utläsas att ärendet gällde en fråga inom ramen för Konkurrensverkets verksamhet, som påbörjades den

1 juli 1992 och innefattar bl.a. de frågor som tidigare prövades av Näringsfrihetsombudsmannen (NO). Det hade med hänsyn härtill enligt min mening legat närmast till hands att pröva Tina Thunanders framställning som en på offentlighetsprincipen grundad begäran att få ut allmänna handlingar. Utredningen ger inte stöd för uppfattningen att efterforskningen i ärendet inneburit mer arbete än vad som ryms inom myndighetens skyldighet att tillhandahålla handlingar enligt TF.

Jag är sammanfattningsvis kritisk till Riksarkivets handläggning av Tina Thunanders begäran att få ut handlingar.

I arkivutredningens betänkande SOU 2002:78, Arkiv för alla – nu och i framtiden, berörs bl.a. avgiftshanteringen hos ett nytt arkivverk (avsnitt 5.3). Eftersom detta beslut kan vara av intresse för regeringens beredning av betänkandet lämnar jag över ett exemplar av beslutet till Kulturdepartementet.

Ärendet avslutas.

Lag (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän

utfärdad den 13 november 1986, ändrad senast den 13 maj 2003 genom SFS 2003:183.

Enligt riksdagens beslut föreskrivs följande.

Uppgifter

1 § Riksdagens ombudsmän är enligt 8 kap. 10 § riksdagsordningen fyra, en chefsjustitieombudsman och tre justitieombudsmän. Härutöver kan finnas en eller flera ställföreträdande ombudsmän.

Chefsjustitieombudsmannen och justitieombudsmännen har i den omfattning som anges i 2 § tillsyn över att de som utövar offentlig verksamhet efterlever lagar och andra författningar samt i övrigt fullgör sina åligganden.

2 § Under ombudsmännens tillsyn står
1. statliga och kommunala myndigheter,
2. tjänstemän och andra befattningshavare vid dessa myndigheter,
3. annan som innehar tjänst eller uppdrag, varmed följer myndighetsutövning, såvitt avser denna hans verksamhet,
4. tjänstemän och uppdragstagare i statliga affärsverk, när de för verkens räkning fullgör uppdrag i sådana aktiebolag där staten genom verken utövar ett bestämmande inflytande.

I fråga om befattningshavare vid försvarsmakten omfattar tillsynen dock endast befäl av lägst fänriks grad och dem som innehar motsvarande tjänsteställning.

Ombudsmännens tillsyn omfattar ej

1. riksdagens ledamöter,
2. riksdagsstyrelsen, Valprövningsnämnden, Riksdagens överklagandenämnd eller kammarsekreteraren,
3. riksbanksfullmäktige samt ledamöter av direktionen i Riksbanken, utom såvitt avser deltagande i utövning av Riksbankens beslutanderätt enligt lagen (1992:1602) om valuta- och kreditreglering,
4. regeringen eller statsråd,
5. justitiekanslern samt
6. ledamöter av beslutande kommunala församlingar.

Ombudsmännen står ej under tillsyn av varandra. Med befattningshavare förstås i denna lag, om inte annat framgår av sammanhanget, person som står under ombudsmännens tillsyn.

3 § Ombudsmännen skall särskilt tillse att domstolar och förvaltningsmyndigheter i sin verksamhet iakttager 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 en författningsändring eller någon annan åtgärd från statens sida, får en ombudsman göra framställning i ämnet till riksdagen enligt tilläggsbestämmelsen 3.8.4 till riksdagsordningen eller till regeringen.

Justitieombudsman skall samråda med chefsjustitieombudsmannen innan han gör framställning enligt första stycket.

5 § Ombudsmännens tillsyn bedrivs genom prövning av klagomål från allmänheten samt genom inspektioner och andra undersökningar, som ombudsmännen finner påkallade.

Justitieombudsman skall samråda med chefsjustitieombudsmannen om inspektioner och andra undersökningar, som han avser att genomföra.

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 prövotid till den som har befogenhet att besluta därom.

Anser ombudsman det vara påkallat att befattningshavare avskedas eller avstängs från sin tjänst på grund av brottslig gärning eller grov eller upprepad

tjänsteförseelse, får han göra anmälan härom till den som har befogenhet att besluta om sådan åtgärd.

När ombudsman har gjort anmälan i ett sådant ärende som avses i tredje eller fjärde stycket skall han i ärendet få tillfälle att komplettera egen utredning och att yttra sig över utredning som har tillförts ärendet av någon annan samt att närvara, om muntligt förhör hålls. Vad som nu sagts gäller dock inte ärenden om avstängning.

7 § Har myndighet meddelat beslut mot befattningshavare i ärende om tillämpningen av särskilda bestämmelser för tjänstemän i lag eller annan författning om disciplinansvar eller om avskedande eller avstängning från tjänsten på grund av brottslig gärning eller tjänsteförseelse, får ombudsman föra talan vid domstol om ändring i beslutet. Detsamma gäller i fråga om myndighets beslut i ärende om disciplinansvar mot den som tillhör hälso- och sjukvårdspersonalen eller är veterinär, krigsman eller disciplinansvarig enligt lagen (1994:1811) om disciplinansvar inom totalförsvaret, m.m. samt i fråga om myndighets beslut i ärende om prövotid eller sådan behörighetsfråga som avses i 6 § tredje stycket. Närmare bestämmelser om sådan talan meddelas i lag eller annan författning.

Har befattningshavare enligt vad därom är föreskrivet sökt ändring vid domstol i beslut som avses i första stycket och har beslutet tillkommit efter anmälan av ombudsman, företräder ombudsmannen det allmänna som befattningshavarens motpart i tvisten. Detsamma gäller, om ombudsmannen har sökt ändring i beslutet.

Vad i lag eller annan författning är föreskrivet om arbetsgivare skall i fråga om tvister som avses i denna paragraf äga motsvarande tillämpning på ombudsman. Bestämmelserna i 4 kap. 7 § och 5 kap. 1 § första stycket lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister skall dock ej tillämpas i fråga om tvist i vilken ombudsman för talan.

8 § Ombudsman bör ej ingripa mot lägre befattningshavare utan självständiga befogenheter, om det inte finns särskilda skäl för ett ingripande.

9 § Om ombudsmans befogenhet att väcka åtal mot ledamot av Högsta domstolen eller Regeringsrätten samt talan om skiljande eller avstängning av sådan ledamot från tjänsten eller skyldighet för ledamot att undergå läkarundersökning föreskrivs i regeringsformen.

10 § Ombudsman är skyldig att väcka och utföra åtal som konstitutionsutskottet enligt 12 kap. 3 § regeringsformen har beslutat mot statsråd samt åtal som riksdagsutskott enligt vad som är föreskrivet har beslutat mot befattningshavare hos riksdagen eller dess organ, dock ej åtal mot ombudsman.

Ombudsman är även skyldig att biträda utskott med förundersökningen mot befattningshavare som nämns i första stycket.

11 § Ombudsmännen skall årligen senast den 15 november tillställa riksdagen en tryckt ämbetsberättelse avseende tiden den 1 juli närmast föregående år–den 30 juni innevarande år. Berättelsen skall innehålla redogörelse för de åtgärder som vidtagits med stöd av 4 § första stycket och 6 § andra–fjärde

styckena och 7 § samt för andra viktigare beslut som ombudsmännen har meddelat. Berättelsen skall även uppta en översikt över verksamheten i övrigt.

Organisation

12 § Enligt 8 kap. 10 § riksdagsordningen är chefsjustitieombudsmannen administrativ chef och bestämmer inriktningen i stort av verksamheten. Han skall i arbetsordning meddela bestämmelser om organisationen av verksamheten och fördelningen av ärendena mellan ombudsmännen.

Chefsjustitieombudsmannen svarar för att intern revision av myndigheten sker. Internrevisionen skall avse självständig granskning av myndighetens interna styrning och kontroll och hur myndigheten fullgör sina ekonomiska redovisningsskyldigheter. Revisionen skall bedrivas i enlighet med god sed för internrevision.

Riksdagens ombudsmän fastställer revisionsplan för sin verksamhet efter samråd med Riksrevisionen.

13 § För verksamheten skall finnas en expedition (ombudsmannaexpeditionen). Vid denna är anställda en kanslichef samt byråchefer och övriga tjänstemän enligt personalförteckning. I mån av behov och tillgång på medel får chefsjustitieombudsmannen anlita annan personal samt experter och sakkunniga. Chefsjustitieombudsmannen bestämmer om personalens tjänstgöring.

Kanslichefen skall under chefsjustitieombudsmannen leda arbetet inom ombudsmannaexpeditionen och i övrigt lämna ombudsmännen erforderligt biträde.

14 § För arbetet inom ombudsmannaexpeditionen meddelar chefsjustitieombudsmannen de råd och anvisningar som behövs utöver denna instruktion och vad som föreskrivs i arbetsordningen.

Chefsjustitieombudsmannen skall samråda med konstitutionsutskottet i organisationsfrågor av större vikt.

Innan justitieombudsman påkallar samråd med konstitutionsutskottet skall han ha samrått med chefsjustitieombudsmannen.

15 § Chefsjustitieombudsmannen får oberoende av vad som följer av arbetsordning genom särskilt beslut föreskriva att visst ärende eller grupp av ärenden skall hänskjutas till honom eller någon av de andra ombudsmännen.

Chefsjustitieombudsmannen får vidare i arbetsordning eller genom särskilt beslut bemyndiga tjänsteman vid ombudsmannaexpeditionen att vidtaga åtgärd för ärendes beredande, tjänsteman att verkställa inspektion, dock utan rätt att därvid framställa anmärkning eller göra annat uttalande på ombudsmans vägnar, samt kanslichef att besluta i administrativa frågor, dock ej om anställande av byråchef.

Chefsjustitieombudsmannen beslutar om ställföreträdande ombudsmans tjänstgöring som ombudsman. Ställföreträdande ombudsman får tas i anspråk för tjänstgöring om någon ombudsman på grund av en längre tids sjukdom blir förhindrad att utöva sin tjänst eller det av annat särskilt skäl föreligger behov av ställföreträdande ombudsmans tjänstgöring.

16 § När chefsjustitieombudsmannen har semester eller är hindrad att utöva sin tjänst skall den av de andra ombudsmännen som varit ombudsman längst tid tjänstgöra i hans ställe. Om två eller flera varit ombudsmän lika länge, har den äldste av dem företräde.

Om klagomål

17 § Klagomål bör anföras skriftligen. I klagoskriften bör anges den myndighet som klagomålet vänder sig mot, den åtgärd som klagomålet avser, 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 avskriva ärende från handläggning kan dock fattas utan föredragning. Ombudsman kan också avgöra annat ärende utan föredragning, om särskilda skäl föranleder det.

En handling som har getts in till Riksdagens ombudsmän i ett ärende, får inte återlämnas förrän ärendet avgjorts. Om originalhandlingen i ett sådant fall inte finns hos någon myndighet, får återlämnandet förenas med villkor om att bestyrkt kopia av handlingen ges in.

24 § Diarier skall föras över samtliga ärenden och däri vidtagna åtgärder.

I fråga om varje beslut skall vid ombudsmannaexpeditionen finnas handling, som utvisar vem som har fattat beslutet och vem som har varit föredragande samt beslutets dag och innehåll. Registratur skall hållas över särskilt uppsatta beslut.

Protokoll förs vid inspektioner och när protokoll fordras av annan orsak.

Övriga bestämmelser

25 § Samtidigt som ämbetsberättelsen lämnas till riksdagen skall diarier, protokoll och registratur för den tid berättelsen avser lämnas till konstitutionsutskottet.

26 § Ombudsmannaexpeditionen skall hållas öppen för allmänheten under tid som chefsjustitieombudsmannen bestämmer.

27 § Expedition skall utfärdas utan avgift om ej särskild anledning föranleder till annat. Skall avgift utgå skall den bestämmas med ledning av de regler som gäller för statliga myndigheter i allmänhet.

Avgiftsbeslut får ej överklagas.

28 § Chefsjustitieombudsmannen tillsätter tjänster vid ombudsmannaexpeditionen och antar personal i övrigt, i den mån han inte enligt 15 § överlåter dessa uppgifter på kanslichefen.

29 § Om överklagande av beslut som gäller tjänstetillsättning eller eljest rör tjänsteman vid expeditionen, föreskrivs i lagen (1989:186) om överklagande av administrativa beslut av riksdagsförvaltningen och riksdagens myndigheter.

Arbetsordning för Riksdagens ombudsmanna-expedition

Fastställd den 19 mars 1993 att gälla tills vidare; med ändringar t.o.m. den 23 januari 2003.

§ 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 Anna-Karin Lundin	Ansvarsområde 2
JO Kerstin André	Ansvarsområde 3
JO Nils-Olof Berggren	Ansvarsområde 4

Ombudsmännen tar inom sina respektive ansvarsområden de initiativ som de finner påkallade. Justitieombudsmännen skall samråda med chefsjustitieombudsmannen i fråga om inspektioner och andra undersökningar som de avser att genomföra. Ombudsmännen samråder även i övrigt i den utsträckning som befinns erforderlig.

§ 2

Ett ärende som berör mer än ett ansvarsområde handläggs av den ombudsman till vars ansvarsområde ärendet huvudsakligen hör. I tveksamma fall bestämmer chefsjustitieombudsmannen vem som skall handlägga ärendet. Har ärenden som tillhör olika ansvarsområden nära samband med varandra, bestämmer chefsjustitieombudsmannen vem som skall handlägga ärendena. Om en justitieombudsman på grund av jäv eller av annan anledning inte kan handlägga ett ärende som hör till hans eller hennes ansvarsområde, bestämmer chefsjustitieombudsmannen vem som skall överta ärendet.

Om befogenhet för chefsjustitieombudsmannen att bestämma att ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden skall hänskjutas till honom eller någon annan justitieombudsman oberoende av fastställda ansvarsområden föreskrivs i 15 § första stycket lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän (instruktionen).

§ 3

När chefsjustitieombudsmannen är förhindrad att utöva sin tjänst på grund av sjukdom, semester eller någon annan omständighet inträder i hans ställe den justitieombudsman som anges i 16 § första stycket instruktionen. Vid ledighet för en ombudsman förestås dennes ansvarsområde av chefsjustitieombudsmannen eller den ombudsman som chefsjustitieombudsmannen utser.

§ 4

För beredning av klago- och initiativärenden samt lagstiftningsremisser biträds ombudsmännen av en kanslichef, byråchefer, avdelningsdirektörer, områdesansvariga föredragande samt föredragande med tidsbegränsad anställning. För byråcheferna fastställer chefsjustitieombudsmannen sakområden.

Hos varje ombudsman finns inrättat ett ärendekansli.

Chefsjustitieombudsmannen biträds också av en administrativ enhet samt annan personal för särskilda uppgifter i den omfattning han bestämmer. I den administrativa enheten ingår personal för internationellt samarbete och handläggning av andra ärenden avseende internationella kontakter, 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

attestera fakturor och utbetalningsorder, bokföringsorder m.m. i det statliga redovisningssystemet

inventera kontantkassa

underteckna tjänstgöringsuppgifter, anställningsbevis och tjänstekort

besluta om utanordningar till extra föredragande och andra uppdragstagare

kvittera ut rekommenderad post till ombudsmannaexpeditionen

ombesörja månads- och årsstatistik.

§ 6

Byråcheferna skall var och en inom sitt sakområde i samråd med berörda ombudsmän fördela ärendena på föredragande. De får vidare besluta om remisser och annat utredningsförfarande, handlägga frågor rörande efterskrifter i avgjorda ärenden samt på uppdrag av vederbörande ombudsman verkställa inspektion, dock utan rätt att vid denna framställa anmärkningar eller göra sådana uttalanden som åsyftas i 6 § första stycket instruktionen.

Byråcheferna skall – förutom att bereda egna ärenden – se till att ärendena blir handlagda på ett tillfredsställande sätt och med den skyndsamhet som krävs. De har också ansvar för redigeringen av referat och notiser som skall publiceras i JO:s ämbetsberättelse.

Om ett ärende är av större vikt bör det handläggas av en byråchef.

§ 7

Föredragandena får i de ärenden de tilldelats inhämta underhandsupplysningar, infordra de handlingar som kan finnas rörande saken samt överlämna handlingar till klaganden för yttrande. De får även, efter särskilt bemyndigande av vederbörande ombudsman, handlägga frågor rörande efterskrifter i avgjorda ärenden. Områdesansvariga föredragande får därutöver efter särskilt bemyndigande av vederbörande justitieombudsman besluta om remisser och annat utredningsförfarande samt på uppdrag av vederbörande justitieombudsman verkställa inspektion, dock utan rätt att vid denna framställa anmärkningar eller göra sådana uttalanden som åsyftas i 6 § första stycket instruktionen.

Vid tilldelningen av ärenden skall hänsyn tas till de olika föredragandenas särskilda kunskaper och erfarenheter. En jämn arbetsfördelning mellan föredragandena skall eftersträvas. I den mån områdesansvarig föredragande finns inom ett sakområde bör denne handlägga ärenden av större vikt inom området.

Varje föredragande skall om möjligt ges tillfälle att handlägga för honom eller henne nya ärendetyper.

§ 8

En ombudsmans slutliga beslut skrivs ut i ett exemplar, som skall undertecknas av ombudsmannen och ingå i registraturet.

Utgående expeditioner framställs genom fotokopiering. En expedition skall alltid sändas till klaganden och, i förekommande fall, till myndigheter och tjänstemän som yttrat sig i ärendet eller som beslutet särskilt rör. En fotokopia av beslutet fogas till akten i ärendet.

Utgående expeditioner av beslut som inte avser ärendets avslutande undertecknas av den som fattat beslutet eller av annan på uppdrag av den beslutande.

§ 9

För bibliotekets ledning finns en biblioteksnämnd, i vilken ingår en ombudsman, kanslichefen och biblioteksansvarig tjänsteman. Den ombudsman som skall ingå i nämnden utses av chefsjustitieombudsmannen.

Biblioteksnämnden beslutar i frågor om förvärv till biblioteket inom ramen för i JO:s internbudget anvisade medel samt har i övrigt överinseende över bibliotekets verksamhet.

§ 10

Personalen på registratorsexpeditionen biträder – utöver arbetsuppgifter enligt den särskilda arbetsbeskrivningen – med utlämnande av handlingar till myndigheter, massmedier och allmänhet och lämnar erforderliga upplysningar med ledning av uppgifter ur datoriserade register och databaser, registratur, protokoll samt övriga inom expeditionen tillgängliga handlingar.

§ 11

Fråga om utlämnande av allmän handling avgörs på myndighetens vägnar av den justitieombudsman, till vars ansvarsområde ärendet hör, eller av chefsjustitieombudsmannen.

§ 12

Säkerhets- och beredskapsfrågor handläggs under chefsjustitieombudsmannen av en befattningshavare inom ombudsmannaexpeditionen med särskilt uppdrag att vara säkerhetsansvarig.

§ 13

Ombudsmännen tar emot besök av allmänheten efter överenskommelse i varje särskilt fall.

§ 14

Registratorsexpeditionen hålls öppen för allmänheten måndag–fredag klockan 09.00–12.00 och klockan 13.00–15.00, om inte annat bestämts i särskilt fall.

Bilaga

Ansvarsområde 1

Allmänna domstolar (dock ej förmynderskapsärenden och ej heller miljödomstolar enligt 20 kap. miljöbalken), Arbetsdomstolen, arrendenämnder och hyresnämnder,

Domstolsverket.

Allmänna åklagare; Ekobrottsmyndigheten; Skattemyndigheternas enheter för brottsutredning enligt lagen (1997:1024) om skattemyndigheters medverkan i brottsutredningar.

Polisväsendet (dock ej utlänningsärenden).

Ärenden rörande JO:s kompetensområde, skrifter med oklara yrkanden.

Ansvarsområde 2

Försvarsväsendet, vapenfri tjänst och övriga till myndigheter under Försvarsdepartementet hörande ärenden som inte tillhör ansvarsområde 4.

Exekutionsväsendet.

Kriminalvården.

Inkomst- och förmögenhetsskatt, mervärdesskatt, skattekontroll (dock ej skattemyndigheternas enheter för brottsutredning enligt lagen [1997:1024] om skattemyndigheters medverkan i brottsutredningar), uppbörd.

Punktskatter och prisregleringsavgifter, vägtrafikskatt, arvs- och gåvoskatt, expeditionsavgifter, tullväsendet, Finansinspektionen, folkbokföring (inkl. namnärenden); övriga till Finansdepartementet och myndigheter därunder hörande ärenden som ej tillhör annat ansvarsområde.

Allmän försäkring (sjuk-, pensions-, föräldra- och arbetsskadeförsäkring, inkomstprövade förmåner, barnbidrag, bidragsförskott samt familjebidrag och andra värnpliktsförmåner).

Förmynderskapsärenden (bl.a. överförmyndare och överförmyndarnämnder).

Ansvarsområde 3

Tillämpningen av socialtjänstlagen, lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) och lagen om vård av missbrukare i vissa fall (LVM).

Hälso- och sjukvård, tillämpningen av lagen om stöd och service åt vissa funktionshindrade, övrig omsorgsverksamhet; rättsmedicinska undersökningsväsendet, rättspsykiatriska undersökningsväsendet; tandvården, läkemedel.

Övriga till myndigheter under Socialdepartementet hörande ärenden utom ärenden rörande allmän försäkring, övriga socialförsäkringar, hälsoskydd, och serveringstillstånd.

Utbildningsväsendet och övriga till myndigheter under Utbildningsdepartementet hörande ärenden utom Ungdomsstyrelsen.

Ansvarsområde 4

Förvaltningsdomstolar.

Rättshjälp, Brottsoffermyndigheten, nådeärenden; Statens ansvarsnämnd; övriga till Justitiedepartementet hörande ärenden som ej tillhör annat ansvarsområde.

Arbetsmarknaden; arbetslöshetsförsäkring, etnisk diskriminering, Kammarkollegiet; Jämställdhetsombudsmannen, Jämställdhetsnämnden; Ungdomsstyrelsen.

Plan- och byggnadsväsendet, lantmäteri- och kartväsendet.

Icke specialreglerad kommunalförvaltning.

Kommunikationsväsendet (affärsverken, vägar, trafik, körkort, fordonsregistrering, bilprovning).

Miljödomstolar enligt 20 kap. miljöbalken, jord- och skogsbruk, jordförvärv, naturvård, miljö- och hälsoskydd, djurskydd, jakt, fiske, rennäring, veterinärväsendet, livsmedelskontroll samt övriga till myndigheter under Jordbruksdepartementet resp. Miljödepartementet hörande ärenden.

Offentlig upphandling, konsumentskydd, marknadsföring, pris- och konkurrensförhållanden inom näringslivet, prisreglering, aktiebolag, handelsbolag, firmaskydd, handelsregister, patent, varumärken, mönster och övriga till myndigheter under Näringsdepartementet hörande ärenden.

Utlänningsärenden inkl. medborgarskapsfrågor och ärenden rörande invandrares integration.

Räddningstjänst, ordningslagens tillämpning, lotterier och spel, serveringstillstånd, bilskrotning.

Övriga vid länsstyrelser handlagda ärenden som ej tillhör ansvarsområde 2 eller 3.

Bostadsväsendet (bostadsförsörjning, bostadsbidrag utanför socialförsäkringssystemets ram).

Begravningsväsendet, statsbidrag till trossamfund.

Till myndigheter under Kulturdepartementet hörande områden.

Utrikesförvaltningen och övriga till myndigheter under Utrikesdepartementet hörande ärenden.

Riksdagsförvaltningen, riksdagens verk, allmänna val.

Övriga ärenden som inte är hänförliga till något av ansvarsområdena 1–3.

Personalärenden, ärenden angående tryckfrihet, yttrandefrihet, offentlighet och sekretess samt remisser från riksdagen och från Regeringskansliet fördelas på de ansvarsområden där de från saklig synpunkt hör hemma.

Personalorganisationen

Riksdagens ombudsmäns kansli

Kanslichefen Kjell Swanström

Byråchefen Jörgen Buhre

Byråchefen Christer Sjöstedt

Byråchefen Albert Johnson

Byråchefen Carina Hedbom Blomkvist

Byråchefen Owe Hultin (t.o.m. 18 augusti 2002)

Byråchefen Carl-Gustaf Tryblom

Byråchefen Timo Manninen (tjl. fr.o.m. 12 november t.o.m. 6 december 2002 samt fr.o.m. 24 februari 2003)

Byråchefen Agneta Lundgren

Byråchefen Malou Lindblom (fr.o.m. 19 augusti 2002; föredragande t.o.m. 18 augusti 2002)

Byråchefen Erik Lindberg (fr.o.m. 1 november 2002; föredragande t.o.m. 31 oktober 2002)

Enhetschefen, ekonomi- och personaladministrativa frågor, Ylva Fryklund

Enhetschefen, internationella frågor, Marianne von der Esch

Områdesansvariga föredraganden Lia von Sivers

Avdelningsdirektören Lars Kinnander

Avdelningsdirektören Rolf Andersson

Som föredragande med heltidstjänstgöring har vidare under 2002/03 tjänstgjort: hovrättsassessorn Eva Melander Tell (tjl. t.o.m. 31 mars 2003), hovrättsassessorn Rakel Granditsky Hökeberg (tjl. fr.o.m. 1 april 2003), handläggaren Vibeke Elm, hovrättsassessorn Caroline Hindmarsh, kammarrättsassessorn Karin Nilsson Edin (t.o.m. 31 mars 2003), kammarrättsassessorn Dan Johansson (t.o.m. 31 december 2002), hovrättsassessorn Irja Hed (t.o.m. 31 maj 2003), kammarrättsassessorn Caroline Dyrefors Grufman, kammarrättsassessorn Minnaliisa Lundblad (tjl. fr.o.m. 13 december 2002), verksjuristen Johan Axelsson (fr.o.m. 1 april 2003), hovrättsassessorn Ingrid Åhman (fr.o.m. 1 april 2003), hovrättsassessorn Nils-Erik Elfstadius (t.o.m. 1 december 2002), hovrättsassessorn Ulrika Åkerdahl (tjl.), hovrättsassessorn Åsa Widmark, kammarrättsassessorn Stefan Axelsson, hovrättsassessorn Christina Fleur, kammarrättsassessorn Marie Wessling, regeringsrättssekreteraren Gunnar Gustafson (t.o.m. 27 april 2003), hovrättsassessorn Linn Pantzar (tjl. fr.o.m. 1 februari 2003), kammarrättsassessorn Charlotta Berglund (fr.o.m. 2 december 2002), hovrättsassessorn Thomas Lindstam (tjl. fr.o.m. 13 januari

2003), hovrättsassessorn Anna-Lisa Stoican (tjl. fr.o.m. 1 december 2002), kammarrättsassessorn Pär Hemmingsson, hovrättsassessorn Charlotte Wikner De Geer, hovrättsassessorn Ulrika Kvarnsjö (fr.o.m. 1 mars 2003), hovrättsassessorn Johan Modin (fr.o.m. 17 mars 2003) och kammarrättsassessorn Johanna Jakobsson (fr.o.m. 10 juni 2003).

Som extra föredragande med halvtidstjänstgöring har f.d. chefsåklagaren Hans Lindberg tjänstgjort fr.o.m. 1 september 2002 t.o.m. 15 juni 2003.

SAKREGISTER
till
justitieombudsmännens ämbetsberättelser 1999/2000–2003/2004

Ett alfabetiskt sakregister till JO:s ämbetsberättelser 1967–1975/76 finns fogat som bilaga 3 (s. 557) till ämbetsberättelsen 1975/76 och har även tryckts separat. I ingressen till detta register har lämnats upplysningar om register till tidigare ämbetsberättelser.

Ett alfabetiskt sakregister till JO:s ämbetsberättelser 1976/77–1988/89 finns fogat som bilaga 4 (s. 437) till ämbetsberättelsen 1988/89.

Ett alfabetiskt sakregister till JO:s ämbetsberättelser 1989/90–1993/94 finns fogat som bilaga 4 (s. 534) till ämbetsberättelsen 1993/94.

Ett alfabetiskt sakregister till JO:s ämbetsberättelser 1994/95–1998/99 finns fogat som bilaga 4 (s. 564) till ämbetsberättelsen 1998/99.

Adoption

– fråga om handläggares förslag till beslut i ett s.k. adoptionsärende bör redovisas i socialnämndens adoptionsutredning 01/02:279

Allmänna handlingar

Fråga om handling är allmän eller ej

– fråga om lämpligheten av att vid tillsättning av kommunal chefstjänst genom konsultmedverkan utfärda löfte om konfidentiell handläggning 99/00:403
– kritik mot Statens institut för regionalforskning för handläggningen av en framställan om att få ta del av en handling; bl.a. fråga om när en handling skall anses allmän 99/00:413
– fråga om uppgifter i upptagningar för ADB varit tillgängliga på sådant sätt att de utgjort allmän handling 00/01:557
– fråga om en handling från barnomsorgspersonal som lagts i de politiska partiernas postfack på en stadsdelsförvaltning utgjort allmän handling 02/03:470
– fråga om handlingar förvarade hos Folkbildningsrådet har varit hänförliga till den i bilagan till sekretesslagen (1980:100) omnämnda verksamheten *fördelning av statsbidrag mellan folkhögskolor och studieförbund (SFS 1976:1046)* 03/04:426
– konsultmedverkan vid tillsättning av kommunala tjänster; fråga om insyn i handläggningen m.m. 03/04:442

Fråga om utlämnande av allmän handling eller uppgifter därur

- fråga om utlämnande av handling kan ej prövas enligt 23 kap. 18 § första stycket rättegångsbalken när den som begärt att få ut handlingen avförts som misstänkt 99/00:392
- långsam handläggning inom försvarsmakten av begäran om att få ta del av allmänna handlingar 99/00:396
- kritik mot en skattemyndighet för långsam handläggning av en begäran om att få kopior av handlingar, bl.a. fråga om begäran grundats på tryckfrihetsförordningens eller förvaltningslagens bestämmelser 99/00:400
- skyndsamhetskrav beträffande uppgift som inte finns 99/00:381
- bristande kontroll 99/00:384
- allvarlig kritik mot Luleå tekniska universitet för handläggningen av en begäran om att få ta del av en allmän handling och för det sätt på vilket universitet handlagt JO:s remiss 99/00:356
- fråga om utlämnande av allmänna handlingar hos byggnadsnämnd 99/00:362
- kommunalt bolags skyldighet att expediera allmänna handlingar 99/00:405
- kritik mot kommunalt fastighetsbolag för handläggningen av en begäran att få ta del av allmänna handlingar 99/00:409
- Försvarsmaktens handläggning av en otillräckligt preciserad begäran om kopior på allmänna handlingar 00/01:572
- skattemyndighets handläggning av en begäran om utlämnande av allmän handling och uppgifter ur sådan handling; bl.a. fråga om uppgifter kunnat göras tillgängliga genom en s.k. potentiell handling 00/01:567
- handläggningen av en begäran om utlämnande av allmän handling. Kritik mot Husie stadsdelsfullmäktige för att sökanden avkrävts identitetsuppgift.
- Fråga om efterforskningsförbudet i 2 kap. 14 § tredje stycket tryckfrihetsförordningen (TF) överträtts 00/01:578
- uttalande rörande av sjukhus utfärdade *Riktlinjer för utlämnande av löneuppgift*. Fråga om riktlinjerna stått i strid med det s.k. efterforskningsförbudet i 2 kap. 14 § tryckfrihetsförordningen (TF) 00/01:527
- ett på JO:s initiativ upptaget ärende mot Kriminalvårdsmyndigheten Örebro, anstalten Hinseberg och Kriminalvårdsmyndigheten Kumla (sjukvårdsavdelningarna) angående hanteringen av vissa sekretessbelagda handlingar 00/01:518
- fråga om den formella hanteringen av en begäran med stöd av tryckfrihetsförordningen att få ta del av uppgifter som funnits i upptagningar för ADB 00/01:557
- handläggningen av en begäran om utfående av allmänna handlingar som inte förvarades hos myndigheten m.m. 00/01:552
- Pliktverkets handläggning av en begäran om att få ut vissa uppgifter 01/02:444
- handläggningen av en begäran att få ut ett mycket stort antal allmänna handlingar; även fråga om materialet bort sekretessprövas fortlöpande 01/02:478
- lantmäterimyndighets avgiftsdebitering vid utlämnande av kopior av allmänna handlingar 01/02:473

- påstående om sekretessbrott vid utlämnande av handlingar i ett tillsynsärende hos JO 02/03:465
- handläggningen av en begäran om att få en kopia av patientjournal som tidvis varit försvunnen och slutligen förkommit m.m. 02/03:458
- ett kommunalt bolags handläggning av en begäran om uppgifter och om kopior av handlingar. Även fråga om bolagets avgiftsdebitering vid utlämnande av kopior av allmänna handlingar 02/03:501
- krav på personligt besök och kontant betalning får ej ställas då någon begär kopior av allmänna handlingar 02/03:509
- kritik mot en kommunstyrelse som vägrat lämna ut allmänna handlingar med hänvisning till en av domstol fastställd förlikning 02/03:507
- långsam handläggning av en begäran om information enligt 26 § personuppgiftslagen (1998:204) 03/04:403
- partsinsyn i ärende hos försäkringskassa 03/04:389
- klagomål angående oklara roller vid tillämpningen av bestämmelser om offentlighetsprincipen m.m. 03/04:439
- kritik mot en kommun som inte ansett sig skyldig att på begäran skicka kopior av allmänna handlingar 03/04:447
- Riksarkivet har handlagt en begäran om kopia av en handling som en forskarförfrågan och debiterat avgift för uppdraget. Fråga om framställningen skulle ha handlagts enligt tryckfrihetsförordningens regelverk 03/04:450
- åtal mot en biskop för tjänstefel med anledning av hennes handläggning av en begäran om utlämnande av handlingar 03/04:435

Övriga frågor

- uttalanden rörande omfattningen av allmänhetens möjligheter att per telefon komma i direkt kontakt med en myndighets tjänstemän; särskilt fråga om skyldigheten att lämna ut tjänstemännens direktnummer 00/01:529
- uttalanden rörande socialnämnds handläggning av inkomna handlingar, särskilt fråga om diarieföring av anmälan enligt 71 a § socialtjänstlagen (*lex Sara*) 00/01:522
- kommunala nämnder har inte registrerat (diariefört) allmänna handlingar i ärenden om färdtjänst. Fråga om registreringsskyldighet föreligger 00/01:560
- en landstingsdirektörs åtgärd att gallra uppgifter i en förteckning över in- och utgående elektronisk post (e-postlogg) har inte ansetts strida mot gällande regler 01/02:460
- rutiner för hantering av elektronisk post (e-post); bl.a. fråga om myndighetens tillgång till befattningshavares e-post under tid som denne är frånvarande 02/03:497
- rutiner för hantering av postförsändelser till en kommun som adresserats till en anställd personligen 02/03:495
- uttalanden om att kommunala bolag lämpligen bör lämna fullföljdshänvisning till beslut att avslå begäran om utlämnande av allmänna handlingar. Även fråga om rutiner för diarieföring m.m. 02/03:491
- frågor med anknytning till principen om allmänna handlingars offentlighet, m.m., bl.a. om tidpunkten för när ett beslut skall anses meddelat 03/04:405

– hanteringen av vissa anteckningar angående elever vid en gymnasieskola, fråga bl.a. om handlingarnas rättsliga status 03/04:422

Allmän sammankomst

– tillåtligheten av ett villkor i ett tillståndsbevis avseende en allmän sammankomst 03/04:106

Anmälan

– kritik mot en länsstyrelse för att styrelsen vidtagit åtgärder med anledning av en anonym anmälan i ett körkortsärende 99/00:218
– fråga om skyldighet för Barnombudsmannen att göra anmälan till socialnämnd på grund av anonyma skrivelser enligt vilka det kunde misstänkas att några flickor hade blivit könsstympade; även fråga om det på grund av sekretess förelåg hinder för Barnombudsmannen att göra en polisanmälan i anledning av de i skrivelserna lämnade uppgifterna 02/03:170

Anmälningsskyldighet

Enligt 71 § socialtjänstlagen (1980:620)

– kritik mot barn- och grundskolenämnd för dröjsmål med fullgörande av anmälningsskyldigheten 01/02:376
– initiativärende; kritik mot en stadsdelsnämnd för underlåtenhet att fullgöra anmälningsskyldigheten 01/02:400

Enligt 14 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453)

– kritik mot barn- och ungdomspsykiatrisk verksamhet för underlåtenhet att, vid misstanke om att ett barn utsatts för sexuella övergrepp, anmäla saken till socialnämnden. – Även fråga om skyldighet att underrätta vårdnadshavare 02/03:290

Arbetslöshetsförsäkring

– kritik mot en arbetslöshetskassa för utebliven verkställighet av en länsrättsdom 00/01:252
– överenskommelse har träffats om återbetalning av felaktigt utgiven arbetslöshetsersättning genom avräkning vid senare utbetalning av arbetslöshetsersättning. – Fråga om kvittningsöverenskommelsen kunde betecknas som frivillig. Även fråga om arbetslöshetskassans ansvar att beakta den återbetalningsskyldiges sociala situation 00/01:247
– på JO:s initiativ upptagen fråga om huruvida vissa arbetslöshetskassor överlämnat uppgifter som innefattar myndighetsutövning till fackförbund 01/02:187

Arbetsmarknad

– kritik mot arbetsförmedlings tillämpning av urvalskriterier vid inskrivning av arbetssökande 99/00:206
– en arbetsförmedling bör regelbundet förvissa sig om att de grundläggande uppgifterna i arbetsförmedlingsregistret är korrekta 00/01:242

– fråga om myndighetsutövning och därmed kommuniceringsskyldighet förelegat hos Arbetsmarknadsstyrelsen i ett ärende rörande åtalsanmälan 00/01:237
– kan en arbetsförmedling kräva att en sökande skall skriva på svenska? Även fråga om formuleringen av ett sådant krav 00/01:245
– lämpligheten av att en länsarbetsnämnd i förväg ger företag möjlighet att efterge sekretess i ärenden om varsel enligt lagen (1974:13) om vissa anställningsfrämjande åtgärder 00/01:564
– på JO:s initiativ upptagen fråga om bemyndigande förelegat för Arbetsmarknadsstyrelsen att utfärda vissa föreskrifter till förordningen (1987:405) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten 00/01:234
– fråga bl.a. om en handläggare vid en arbetsförmedling brutit mot tystnadsplikten 01/02:466

Arbetsmiljölagen
– fråga om en kommun under åberopande av arbetsmiljöskäl kunnat vägra att tillhandahålla personlig assistans enligt LSS m.m. 03/04:317

Asylärenden
– fråga om skyldighet för en svensk ambassad att ta emot asylansökningar och sända dem vidare till behörig beslutsfattare 00/01:256
– initiativärende mot Migrationsverket och Regeringskansliet, Utrikesdepartementet, med anledning av ärendehanteringen vid utlandsmyndigheterna 03/04:182

Avgift
– barnomsorgsavgift; verkan av att den som är gift med men inte sammanbor med ett barns förälder inte har lämnat uppgift om sin inkomst 99/00:286
– kommunalt bolags skyldighet att expediera allmänna handlingar 99/00:405
– kritik mot en byggnadsnämnd som betraktat ett privat företags bestridande av kostnaderna för ett extra nämndsammanträde såsom uttagande av avgift enligt 11 kap. 5 § första stycket plan- och bygglagen (1987:10) 99/00:366
– kritik mot kommunal vuxenutbildning (komvux) bl.a. för att utan rättsligt stöd ta ut avgifter av eleverna för stenciler 00/01:456
– lantmäterimyndighets avgiftsdebitering vid utlämnande av kopior av allmänna handlingar 01/02:473
– ett kommunalt bolags avgiftsdebitering vid utlämnande av kopior av allmänna handlingar 02/03:501
– krav på personligt besök och kontant betalning får ej ställas då någon begär kopior av allmänna handlingar 02/03:509
– den rättsliga grunden för avgiftsdebitering vid upplåtelse av en kommuns lokaler 03/04:383

Avhysning
– kronofogdemyndighet har ej prövat begäran om anstånd 01/02:165

Avlägsnande
– polisens avlägsnande av deltagarna i en folksamling med stöd av 13 c § polislagen (1984:387), s.k. bussning, samt dokumentationen av händelsen 03/04:110

Avskiljning
– fråga om det utan stöd i lag förekommit avskiljning av intagna vid ett särskilt ungdomshem 02/03:222
– kritik mot rättspsykiatrisk avdelning angående handläggningen av ett ärende rörande avskiljning av en häktad person som var intagen för rättspsykiatrisk undersökning 03/04:299

Avslutande av ärenden
– kritik mot en kommunal nämnd för att den avslutat ett skadeståndsärende hos kommunen utan att ge besked om kommunens inställning till skadeståndsyrkandet 01/02:423
– handläggning av klagomålsärenden 02/03:357

Barnombudsmannen
– fråga om skyldighet för Barnombudsmannen att göra anmälan till socialnämnd på grund av anonyma skrivelser enligt vilka det kunde misstänkas att några flickor hade blivit könsstympade; även fråga om det på grund av sekretess förelåg hinder för Barnombudsmannen att göra en polisanmälan i anledning av de i skrivelserna lämnade uppgifterna 02/03:170

Befallningsrätt
– frågor om polisens befallningsrätt och dokumentationsskyldighet vid en husrannsakan 03/04:91

Bemyndigande
– på JO:s initiativ upptagen fråga om bemyndigande förelegat för Arbetsmarknadsstyrelsen att utfärda vissa föreskrifter till förordningen (1987:405) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten 00/01:234

Beslag
– fråga om utformningen av polismyndighets uppdrag till Statens kriminaltekniska laboratorium avseende analys och förstöring av misstänkt narkotika 99/00:141
– kritik mot en tingsrätt för att den låtit ett beslag bestå efter det att åtalet ogillats 01/02:40
– kritik mot en polismyndighet för att ett beslag hade skett inom ramen för en utredning enligt 23 kap. 22 § rättegångsbalken 01/02:95
– kritik mor en polismyndighet för handläggningen av ett ärende rörande utlämnande av en i beslag tagen moped sedan förundersökningen lagts ned; också fråga om grunden för nedläggningen av förundersökningen 02/03:102

– disciplinansvar för en åklagare på grund av dröjsmål med expediering av ett beslut gällande hävande av beslag m.m. 03/04:127
– en åklagares och polismyndighets handläggning av i beslag och senare i förvar tagna kontanter samt tingsrättens handläggning av ett kvarstadsyrkande 03/04:96

Beslut

– fråga om förvaltningsdomstols skyldighet att fatta ett formellt beslut med anledning av en begäran att få utskrifter av vittnesförhör 99/00:201
– fråga om omprövning av ett länsstyrelsebeslut angående tillstånd till jakt på mink då beslutet enligt föreskrift i jaktförordningen inte fick överklagas, m.m. 99/00:339
– kritik mot arbetsförmedlings tillämpning av urvalskriterier vid inskrivning av arbetssökande 99/00:206
– byggnadsnämnd har vidhållit ett krav på avgift enligt plan- och bygglagen, på annan grund än vad länsstyrelsen vid överprövning underkänt och för ett tillstånd som inte utgjort förhandsbesked eller någon annan i lagen föreskriven form av beslut. Serviceskyldighet med avseende på ansökningar om sådant tillstånd 00/01:484
– fråga huruvida ett vid kontrollbesiktning av fordon meddelat beslut behöver innehålla upplysning om ett alternativ till vad som genom beslutet förelagts fordonsägaren – med hänsyn till utformningen av regeringsförfattningen på området och till föreskrifter i övrigt 00/01:476
– fråga om en länsrätts beslut att inte pröva eventuella framtida yrkanden m.m. 00/01:232
– kritik mot Veterinära ansvarsnämnden för att i ett beslut ha kritiserat anmälarna 00/01:425
– olämpligheten av att en myndighet i beslutsliknande former tolkar (”förtydligar”) egna beslut 00/01:490
– en djurförsöksetisk nämnds handläggning vid beslutsfattande per capsulam 01/02:367
– fråga om förutsättningarna för att tidsbegränsa beslut om insatser enligt LSS 03/04:324
– en teknisk nämnds handläggning av ett ärende rörande särskilt parkeringstillstånd för rörelsehindrade sedan ärendet visats åter till nämnden m.m. 03/04:370
– initiativärende mot en länsrätt angående frågor om självrättelse med stöd av 32 § förvaltningsprocesslagen 03/04:159

Beslutsunderrättelse

– kritik mot en överförmyndarnämnd för underlåtenhet att underrätta den underårige om beslut om arvode till förmyndare 99/00:368
– fråga om delgivning av beslut då en kommunal nämnd har godtagit en advokat som ombud i ett ärende enligt miljöskyddslagen men inte krävt att han företedde fullmakt, m.m. 99/00:336
– fråga om länsrätt bort sakpröva ett överklagande av ett beslutsmeddelande 99/00:184

– upplysningar i beslut om lov enligt plan- och bygglagen (1987:10, PBL): råd till byggherren att delge sakägare m.fl. uppgiften att bygglov lämnats 03/04:377

Betalningsanmärkning
– Post- och telestyrelsen sökte vid indrivning av en fordran verkställighet av en icke lagakraftvunnen, senare upphävd, dom utan att ånyo kräva betalning, vilket ledde till registrering för betalningsförsummelse (betalningsanmärkning). Förfarandet har prövats enligt såväl regler om utsökning och personlig integritet som en allmän proportionalitetsprincip 02/03:385

Betalningsföreläggande
– föreläggande delgivet med fel person 02/03:162

Bevakning
– frågor huruvida tågmästares och väktares agerande mot en resenär innebär myndighetsutövning 01/02:481

Bevisupptagning
– handläggningen av en förundersökning angående mord under vilken bl.a. bevisupptagning skett vid domstol med ett ”anonymt” vittne 02/03:67

Brevkontroll
– kritik mot rättspsykiatrisk enhet för genomförandet av ytliga kroppsbesiktningar och kontroll av brevförsändelser. Även kritik för underlåtenhet att dokumentera dessa tvångsåtgärder i patientjournalen 00/01:346

Brottmål
– bristfällig redovisning av bevisvärderingen i dom där den tilltalade dömts mot sitt nekande 99/00:55
– kritik mot en tingsrätt för att den låtit ett beslag bestå efter det att åtalet ogillats 01/02:40
– åklagares åtgärd att väcka åtal och yrka ansvar för ett preskriberat brott och domares åtgärd att utfärda stämning samt döma för brottet; även fråga om befattningshavarnas eventuella straffrättsliga ansvar för dessa åtgärder 03/04:43

Brottsanmälan
– handläggningen hos Riksåklagaren av anmälningar som innehöll påståenden att domare och åklagare gjort sig skyldiga till brott 01/02:120
– en tingsrätts handläggning av frågor om bl.a. upplivningsföreläggande och invändning om yrkeshemligheter som uppkommit i anslutning till ett vittnesförhör i ett tvistemål samt rättens åtgärd att anmäla vittnet till åklagare m.m. för utredning av misstanke om brott 03/04:33

Bygglov
- kritik mot byggnadsnämnd i fråga om kommunicering 99/00:362
- kritik mot byggnadsnämnd som låtit ett privat företag bestrida kostnaderna för ett extra nämndsammanträde 99/00:366
- byggnadsnämnd har meddelat beslut på felaktiga grunder och avvikit från vad som gällt för dess prövning 00/01:481
- tiden för överklagande av förvaltningsbeslut 00/01:495
- utrymmet för villkor i beslut om lov enligt plan- och bygglagen (1987:10, PBL) 02/03:397
- upplysningar i beslut om lov enligt plan- och bygglagen (1987:10, PBL): råd till byggherren att delge sakägare m.fl. uppgiften att bygglov lämnats 03/04:377

Byggnadsnämnd
- kritik mot byggnadsnämnd i fråga om kommunicering 99/00:362
- kritik mot byggnadsnämnd som låtit ett privat företag bestrida kostnaderna för ett extra nämndsammanträde 99/00:366
- byggnadsnämnd har meddelat beslut på felaktiga grunder och avvikit från vad som gällt för dess prövning 00/01:481
- tiden för överklagande av förvaltningsbeslut 00/01:495
- vidhållande av ett krav på avgift enligt plan- och bygglagen, på annan grund än vad länsstyrelsen vid överprövning underkänt och för ett tillstånd som inte utgjort förhandsbesked eller någon annan i lagen föreskriven form av beslut. Serviceskyldighet med avseende på ansökningar om sådant tillstånd 00/01:484
- fråga om skyldighet för en byggnadsnämnd att följa upp ett lagakraftvunnet rivningsföreläggande 01/02:407
- frågor om dels förfarandet vid ändringar av en kommunal myndighets beslut genom självrättelse, dels utrymmet för villkor i beslut om lov enligt plan- och bygglagen (1987:10, PBL) 02/03:397
- fråga om lagligheten av en byggnadsnämnds utvisning av en gräns 03/04:379
- upplysningar i beslut om lov enligt plan- och bygglagen (1987:10, PBL): råd till byggherren att delge sakägare m.fl. uppgiften att bygglov lämnats 03/04:377

Delegation
- fråga om en socialnämnds möjlighet att till en tjänsteman delegera rätten att överklaga domar och beslut som meddelats av en länsrätt 02/03:284

Delgivning
- med fåmansbolag under semestertid 99/00:164
- fråga om delgivning av beslut då en kommunal nämnd har godtagit en advokat som ombud i ett ärende enligt miljöskyddslagen men inte krävt att han företedde fullmakt, m.m. 99/00:336
- offentliggörande av namnuppgifter i kungörelsedelgivning rörande mål om bistånd enligt 6 g § socialtjänstlagen (1980:620) 99/00:191

– fråga om förutsättningar förelåg att förordna god man i ett faderskapsmål 00/01:40
– fråga om beslut i biståndsärenden får delges med den enskilde genom att denne anmodas att hämta beslutet hos myndigheten 01/02:272
– kritik mot Statens jordbruksverk för att ha verkställt ett beslut om destruktion av nötkreatur innan det delgetts djurägaren 02/03:344
– en länsstyrelses dröjsmål med att överlämna en överklagandeskrivelse till överinstansen 03/04:179
– upplysningar i beslut om lov enligt plan- och bygglagen (1987:10, PBL): råd till byggherren att delge sakägare m.fl. uppgiften att bygglov lämnats 03/04:377

Demonstration
– kritik mot en polismyndighet för vissa ingripanden i samband med en allmän sammankomst 00/01:75

Detaljplan
– en kommunal myndighets rätt att till enskilda överlämna förvaltningsuppgifter: att på gator anordna farthinder och sätta upp vägmärken härom 02/03:440

Diarieföring
– kommunala nämnder har inte registrerat (diarieført) allmänna handlingar i ärenden om färdtjänst. Fråga om registreringsskyldighet föreligger 00/01:560
– fråga om verkan av en överenskommelse mellan en polismyndighet och en åklagarmyndighet innebärande att underrättelser om att åklagare beslutat att inte inleda förundersökning skall expedieras genom polismyndighetens försorg m.m. 01/02:132
– kritik mot en polismyndighet för dröjsmål med diarieföring och besvarande av ett till myndigheten inkommet e-postmeddelande 02/03:147
– rutiner för diarieföring hos ett kommunalt bolag 02/03:491

Disciplinansvar
– disciplinansvar för en närpolischef som hade fattat ett beslut om husrannsakan utan att ha behörighet till det 99/00:57
– för en rådman som utan laga stöd beslutat om fortsatt tvångsvård i ett mål enligt lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård 99/00:193
– disciplinansvar för en överläkare vars felaktiga journalanteckningar lett till beslut om återintagning av patient till sjukvårdsinrättning oaktat stöd härför saknats i bestämmelserna i lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård 00/01:353
– disciplinansvar för en tjänsteman hos Statens Kriminaltekniska laboratorium med anledning av felvägning av narkotika 01/02:177
– disciplinansvar för en domare i en förvaltningsdomstol med anledning av att innehållet i sekretesskyddade handlingar röjts 03/04:167

Dispens

– kan en länsstyrelse med stöd av 23 § jaktförordningen (1987:905) bevilja generella undantag från förbudet att medföra skjutvapen vid färd med motordrivet fordon i terräng 99/00:220

Djurskydd

– en kommuns samverkan med en annan kommun inom djurskyddsområdet har inte ansetts ha stöd i lag 02/03:355
– Statens jordbruksverks handläggning av ett ärende rörande destruktion av nötkreatur; bl.a. tillämpning av EG-förordningar 02/03:344
– handläggningen av ett ärende rörande avlivning av en skadad rovfågel; fråga om tillämpningen av artskyddsförordningen och jaktförordningen 03/04:350

Dokumentation

– fråga om polisens handlande i samband med anvisning av färdväg för chartrad buss med hemvändande fotbollssupportrar samt dokumentationen av ingripandet 00/01:110
– fråga om den särskilda förutsättningen för en polisman att gripa en person, dvs. brådskande fall, var uppfylld samt dokumentationen av ingripandet 03/04:67
– frågor om polisens befallningsrätt och dokumentationsskyldighet vid en husrannsakan 03/04:91
– polisens avlägsnande av deltagarna i en folksamling med stöd av 13 c § polislagen (1984:387), s.k. bussning, samt dokumentationen av händelsen 03/04:110

Dokumentationsskyldighet

– kritik mot rättspsykiatrisk enhet för genomförandet av ytliga kroppsbesiktningar och kontroll av brevförsändelser. Även kritik för underlåtenhet att dokumentera dessa tvångsåtgärder i patientjournalen 00/01:346

Domare

– disciplinansvar för en rådman vid länsrätt som utan laga stöd beslutat om fortsatt tvångsvård i ett mål enligt lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård 99/00:193
– åtal mot en domare med anledning av hans handläggning av ett antal tvistemål 00/01:34 + bilaga
– en rådman vägrade att hålla häktningsförhandling med hänvisning till att åklagaren inte hade tillhandahållit rätten något skriftligt utredningsmaterial 00/01:55
– handläggningen hos Riksåklagaren av anmälningar som innehöll påståenden att domare och åklagare gjort sig skyldiga till brott 01/02:120
– ett åtal mot en rådman för tjänstefel bestående i att han i tre fall inte haft kanslidomar färdigställda på utsatta tider har ogillats med hänvisning till att gärningarna fick anses vara ringa 02/03:34

– åklagares åtgärd att väcka åtal och yrka ansvar för ett preskriberat brott och domares åtgärd att utfärda stämning samt döma för brottet; även fråga om befattningshavarnas eventuella straffrättsliga ansvar för dessa åtgärder 03/04:43
– Ett åtal mot en domare för tjänstefel, bestående i att han dömt en person för ett preskriberat brott, har ogillats med hänvisning till att hans oaktsamhet inte varit så klandervärd att den skall föranleda straffansvar 03/04:58
– disciplinansvar för en domare i en förvaltningsdomstol med anledning av att innehållet i sekretesskyddade handlingar röjts 03/04:167

Domslut

– en tingsrätts handläggning av ett mål om umgängesrätt m.m. där svaranden hade s.k. fingerade personuppgifter 00/01:36
– en tingsrätts hantering av s.k. skyddade personuppgifter vilka erhållits från en part i ett förenklat tvistemål (FT-mål) 00/01:44
– en tingsrätts hantering av s.k. skyddade personuppgifter vilka erhållits från en part i ett familjemål 00/01:50
– utformningen av domslutet i en tvistemålsdom efter återvinning av en tredskodom 01/02:31

Domstol

– frågan om ett häktningsbeslut borde ha hävts när åtalet kom att avse andra brott än de som låg till grund för häktningen 99/00:32
– långsam handläggning av en fråga om rättegångshinder 99/00:44
– Domstolsverket har till samtliga kammar- och länsrätter distribuerat en vid Riksskatteverket upprättad promemoria med begäran om förtur av vissa mål 99/00:48
– en tingsrätts handläggning av ett tvistemål efter det att parterna hade förlikts 99/00:51
– bristfällig redovisning av bevisvärderingen i dom där den tilltalade dömts mot sitt nekande 99/00:55
– ett på JO:s initiativ upptaget ärende mot en länsrätt angående fråga om upprepade anstånd i ett mål rörande bistånd enligt socialtjänstlagen 99/00:199
– fråga angående offentliggörande av integritetskänsliga uppgifter i en dom, då muntlig förhandling hållits inom stängda dörrar 99/00:175
– fråga om handläggning i kammarrätt och Regeringsrätten av en begäran att få utskrifter av vittnesförhör 99/00:201
– fråga om länsrätt bort sakpröva ett överklagande av ett beslutsmeddelande 99/00:184
– fråga om en länsrätt bort ta upp en viss skrivelse som ett överklagande; även fråga om innehållet i en skrivelse från domstolen 99/00:188
– kritik mot en länsrätt för att muntlig förhandling hållits i ett mål enligt lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård (LPT) i parts utevaro och utan att något offentligt biträde förordnats 99/00:180
– kritik mot kammarrätt för dröjsmål med handläggningen av ett inhibitionsyrkande 99/00:173

- på JO:s initiativ upptagen fråga om förutsättning förelegat att vidta självrättelse med stöd av 32 § förvaltningsprocesslagen (1971:291) 99/00:204
- en tingsrätts handläggning av ett mål om umgängesrätt m.m. där svaranden hade s.k. fingerade personuppgifter 00/01:36
- fråga om förutsättningar förelåg att förordna god man i ett faderskapsmål 00/01:40
- en tingsrätts hantering av s.k. skyddade personuppgifter vilka erhållits från en part i ett förenklat tvistemål (FT-mål) 00/01:44
- en tingsrätts hantering av s.k. skyddade personuppgifter vilka erhållits från en part i ett familjemål 00/01:50
- en rådman vägrade att hålla häktningsförhandling med hänvisning till att åklagaren inte hade tillhandahållit rätten något skriftligt utredningsmaterial 00/01:55
- fråga om en länsrätts beslut att inte pröva eventuella framtida yrkanden m.m. 00/01:232
- utformningen av domslutet i en tvistemålsdom efter återvinning av en tredskodom 01/02:31
- kritik mot en tingsrätt för att den låtit ett beslag bestå efter det att åtalet ogillats 01/02:40
- fråga om tillämpningen av rättegångsbalkens bestämmelse om förbud mot fotografering i rättssal 01/02:46
- långsam handläggning av ett dispositivt tvistemål vid en tingsrätt 01/02:48
- fråga om en länsrätts avgörande av mål innan den för klaganden beviljade anståndstiden löpt ut 01/02:174
- kritik mot en domare för handläggningen av ett inhibitionsyrkande, bl.a. för felaktiga muntliga besked som lämnades till klaganden i anslutning till yrkandet 01/02:172
- handläggningen av en förundersökning angående mord under vilken bl.a. bevisupptagning skett vid domstol med ett ”anonymt” vittne 02/03:67
- handläggningen av ett mål om vårdnad av barn m.m. 02/03:40
- en tingsrätt hade förvägrat allmänheten tillträde till en byggnad där rättegång pågick 02/03:54
- en länsrätt har vid en muntlig förhandling som var offentlig tillfrågat åhörare om namn och antecknat uppgifterna i protokollet 02/03:168
- en tingsrätts handläggning av frågor om bl.a. upplivningsföreläggande och invändning om yrkeshemligheter som uppkommit i anslutning till ett vittnesförhör i ett tvistemål samt rättens åtgärd att anmäla vittnet till åklagare m.m. för utredning av misstanke om brott 03/04:33
- en tingsrätts åtgärd att i ett konkursbeslut och en kungörelse om konkursbeslutet utelämna en persons namn då det av ett personbevis framgick att denne hade s.k. skyddade personuppgifter 03/04:54
- iakttagelser vid en inspektion avseende handläggningen av ärenden om hemlig teleavlyssning m.m. 03/04:63
- en åklagares och polismyndighets handläggning av i beslag och senare i förvar tagna kontanter samt tingsrättens handläggning av ett kvarstadsyrkande 03/04:96

– en länsrätt har i ett mål om verkställighet enligt 21 kap. föräldrabalken använt en särskild medlingsmetod. Bland annat fråga om medlingsåtgärderna i målet haft en inriktning och omfattning som vinner erforderligt stöd i gällande bestämmelser 03/04:144
– initiativärende mot en länsrätt angående frågor om självrättelse med stöd av 32 § förvaltningsprocesslagen 03/04:159
– kritik mot en kammarrätt för långsam handläggning av ett mål rörande disciplinansvar i vilket preskription inträdde under handläggningen m.m. 03/04:169
– kritik mot en länsrätt för brister i handläggningen av ett överklagande som inte skulle prövas av domstolen utan av en förvaltningsmyndighet 03/04:164

Domstolstrots
– kritik mot en kommun för domstolstrots i ett upphandlingsärende 02/03:446

Domstolsverket
– Domstolsverket har till samtliga kammar- och länsrätter distribuerat en vid Riksskatteverket upprättad promemoria med begäran om förtur av vissa mål 99/00:48

Dröjsmål
– ett på JO:s initiativ upptaget ärende mot en länsrätt angående fråga om upprepade anstånd i ett mål rörande bistånd enligt socialtjänstlagen 99/00:199
– kritik mot kammarrätt för dröjsmål med handläggningen av ett inhibitionsyrkande 99/00:173
– Statens invandrarverks handläggning av ärenden om dagersättning enligt lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. – Fråga om tidpunkt för utbetalning av ersättningen 99/00:211
– dröjsmål med att fatta beslut i ärende om handikappersättning 00/01:396
– försäkringskassas dröjsmål med expediering av beslut 00/01:403
– försäkringskassas långsamma handläggning av omprövningsärende 00/01:409
– försäkringskassas dröjsmål med verkställighet av länsrätts dom 00/01:399
– Riksförsäkringsverkets dröjsmål att ändra Allmänna råd 00/01:419
– en miljö- och samhällsbyggnadsnämnd har dröjt med att översända ett överklagande till länsstyrelsen 02/03:359
– kritik mot en miljö- och hälsoskyddsnämnd för långsam handläggning av ett ärende rörande bullerstörningar från ett nöjesfält (Gröna Lund) 02/03:348
– disciplinansvar för en åklagare på grund av dröjsmål med expediering av ett beslut gällande hävande av beslag m.m. 03/04:127
– fråga bl.a. om tidpunkten för när ett beslut skall anses meddelat 03/04:324
– dröjsmål med att vidarebefordra ett överklagande till prövningsinstansen 03/04:179
– en länsstyrelses dröjsmål med att överlämna en överklagandeskrivelse till överinstansen 03/04:374

– kritik mot en förvaltningsdomstol för dröjsmål vid handläggningen av en underrättelse från åklagare om att ett beslut enligt lagen om rättspsykiatrisk vård inte skulle överklagas. Även framställning från JO om författningsändring 03/04:153
– kritik mot en kammarrätt för långsam handläggning av ett mål rörande disciplinansvar i vilket preskription inträdde under handläggningen m.m. 03/04:169
– kritik mot en länsrätt för brister i handläggningen av ett överklagande som inte skulle prövas av domstolen utan av en förvaltningsmyndighet 03/04:164

Etableringstillstånd

– handläggningen av en ansökan om förlängning av etableringstillstånd för sjukgymnast 99/00:289

Europakonventionen

– handläggningen av en förundersökning angående mord under vilken bl.a. bevisupptagning skett vid domstol med ett ”anonymt” vittne 02/03:67

Exekution

– rätt till ränta på utmätta medel 02/03:164

Faderskap

– fråga om socialnämnds ansvar för att faderskapet till ett barn klarläggs när det, efter att nämnden godkänt viss mans bekräftelse av faderskapet, kom fram att modern vid barnets födelse var gift med en annan man 01/02:286
– passiv handläggning av ett ärende angående fastställande av faderskap 01/02:290
– Modern till ett barn uppgav i ett ärende angående faderskap att hon under eller i nära anslutning till konceptionstiden haft samlag med tre män; fråga om i vilket skede av utredningen som socialnämnden borde ha hört männen angående faderskapet 03/04:284

Folkbokföring

– underlåtenhet att kommunicera inhämtade uppgifter 00/01:283
– gemensam vårdnad 03/04:202
– kommunicering av inhämtade uppgifter 03/04:205

Fordonskontroll

– fråga om skyldighet för Aktiebolaget Svensk Bilprovning att vid kontrollbesiktningsförrättningar upplysa om ett alternativ till att efterkomma förelägganden (provning vid verkstad av särskilt slag) – med hänsyn till utformningen av regeringsförfattningen på området och till föreskrifter i övrigt 00/01:476
– fråga om rättsliga förutsättningar förelegat för ett beslut om husrannsakan i transportmedel 01/02:130

Fotografering
– fråga om tillämpning av rättegångsbalkens bestämmelse om förbud mot fotografering i rättssal 01/02:46

Fullföljdshänvisning
– det är fel att ange att ett beslut om avslag på en ansökan om bistånd enligt 6 g § SoL inte kan överklagas eftersom beslutet kan bli föremål för prövning enligt reglerna om laglighetsprövning i 10 kap. kommunallagen 99/00:235
– fråga om delgivning av beslut då en kommunal nämnd har godtagit en advokat som ombud i ett ärende enligt miljöskyddslagen men inte krävt att han företedde fullmakt, m.m. 99/00:336
– uttalanden om att kommunala bolag lämpligen bör lämna fullföljdshänvisning till beslut att avslå begäran om utlämnande av allmänna handlingar 02/03:491

Fullmakt
– fråga om delgivning av beslut då en kommunal nämnd har godtagit en advokat som ombud i ett ärende enligt miljöskyddslagen men inte krävt att han företedde fullmakt, m.m. 99/00:336

Funktionshindrade
– fråga om tillämpningen av bestämmelsen om tillståndsplikt enligt 23 § första stycket lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) vid insatser enligt 9 § 9 LSS 01/02:308
– fråga om förutsättningarna för att tidsbegränsa beslut om insatser enligt LSS 03/04:324
– fråga om en kommun under åberopande av arbetsmiljöskäl kunnat vägra att tillhandahålla personlig assistans enligt LSS m.m. 03/04:317

Färdtjänst
– kommunala nämnder har inte registrerat (diarieført) allmänna handlingar i ärenden om färdtjänst. Fråga om registreringsskyldighet föreligger 00/01:560

Förhandlingsoffentlighet
– en tingsrätt hade förvägrat allmänheten tillträde till en byggnad där rättegång pågick 02/03:54

Förhandsbesked
– byggnadsnämnd har vidhållit ett krav på avgift enligt plan- och bygglagen, på annan grund än vad länsstyrelsen vid överprövning underkänt och för ett tillstånd som inte utgjort förhandsbesked eller någon annan i lagen föreskriven form av beslut. Serviceskyldighet med avseende på ansökningar om sådant tillstånd 00/01:484

Förhör

- kritik mot en polismyndighet för att förhörsledare i samband med förundersökning mot två 15-åringar åsidosatt regler av grundläggande betydelse för underårigas rättssäkerhet 99/00:78
- fråga om fullgörande av skyldighet att underrätta vårdnadshavare enligt 5 § lagen (1964:167)med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare 99/00:118
- fråga om tillämpningen av 23 kap. 21 § andra stycket rättegångsbalken angående skyldigheten att, innan förhöret avslutas, låta den som hörs bl.a. granska uppteckning av utsagan 99/00:143
- kritik mot en polismyndighet för att ha inlett utredning enligt 31 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser för unga lagöverträdare (LUL) mot barn under 15 år samt fråga om underrättelseskyldighet enligt nämnda lag och förhör med barn 00/01:90
- åklagares handläggning av en förundersökning om misshandel där målsäganden pekat ut en polisman som gärningsman 00/01:100
- i ärenden om påstådda brott av polismän har åklagare föranstaltat om förhör med bl.a. utpekad gärningsman innan beslut i frågan om inledande av förundersökning fattats 00/01:178
- möjligheten att inhämta skriftliga berättelser från målsägande och vittnen 00/01:201
- kritik mot en förhörsledare för att denne under ett förhör lät en person, som var misstänkt och häktad i det ärende som förhöret avsåg, i alltför stor omfattning ställa frågor till en annan i samma ärende misstänkt person 02/03:142

Förolämpning

- fråga om tillämpningen av bestämmelserna i 20 kap. 5 § brottsbalken vid prövning av om förundersökning skulle inledas med anledning av en polisanmälan om förolämpning i vilken det påstods att gärningen inträffat i samband med utövningen av anställningen vid en polismyndighet 00/01:184

Förskola

- hur skall en begäran om omplacering av barn i förskolan hanteras om endast en av vårdnadshavarna står bakom framställningen om byte av förskola 99/00:283
- barnomsorgsavgift; verkan av att den som är gift med men inte sammanbor med ett barns förälder inte har lämnat uppgift om sin inkomst 99/00:286

Förundersökning

- kritik mot en polismyndighet för att förhörsledare i samband med förundersökning mot två 15-åringar åsidosatt regler av grundläggande betydelse för underårigas rättssäkerhet 99/00:78
- beslut om rättsmedicinsk obduktion kan fattas utan att förundersökning har inletts; uttalanden om möjligheten att inhämta yttranden från en myndighet under en s.k. förutredning dvs. utan att förundersökning har inletts 99/00:85

- uttalanden om lagligheten av att under en förundersökning i hemlighet videofilma en person som var intagen i häkte 99/00:91
- fråga om när polismyndighet skall ta kontakt med åklagare för att bereda denne tillfälle att överta förundersökningsledarskap och därmed sammanhängande frågor om användande av tvångsmedel (i fallet s.k. personell husrannsakan i samband med en gisslansituation) 99/00:114
- fråga om fullgörande av skyldighet att underrätta vårdnadshavare enligt 5 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare 99/00:118
- under utredningen i ett klagoärende hos JO konstaterade en överåklagare i ett remissvar att det fanns anledning anta att en kammaråklagare hade gjort sig skyldig till tjänstefel. Med anledning av detta konstaterande överlämnades ärendet till Riksåklagaren 99/00:120
- kritik mot en åklagare för att denne inte omgående tog ställning till om förundersökning skulle inledas i ett ärende om påstådd misshandel och tjänstefel 99/00:122
- fråga om tillämpningen av 23 kap. 21 § andra stycket rättegångsbalken angående skyldigheten att, innan förhöret avslutas, låta den som hörs bl.a. granska uppteckning av utsagan 99/00:143
- möjligheten för en polismyndighet att lägga ned en förundersökning med motiveringen ”brott kan ej styrkas” 00/01:62
- handläggningen av framställningar om utredningsåtgärder efter det att en brottmålsdom vunnit laga kraft 00/01:69
- åklagares handläggning av en förundersökning om misshandel där målsäganden pekat ut en polisman som gärningsman 00/01:100
- en rådman vägrade att hålla häktningsförhandling med hänvisning till att åklagaren inte hade tillhandahållit rätten något skriftligt utredningsmaterial 00/01:55
- uttalanden om principerna för fördelningen inom en åklagarmyndighet av anmälningar mot polismän 00/01:106
- fråga om rättsenligheten av polisens spaningsmetod att använda en inköpt motorcykel av märket Harley-Davidson som ”lockbete” i brottsutredningar samt vissa uttalanden om de problem som kan uppkomma till följd av skador på eller vållade av ett polisen tillhörigt motorfordon som är försäkrat 00/01:118
- ”snattefonen” – polisens användning av förenklad utredning vid butikssnatterier 00/01:137
- i ärenden om påstådda brott av polismän har åklagare föranstaltat om förhör med bl.a. utpekad gärningsman innan beslut i frågan om inledande av förundersökning fattats 00/01:178
- fråga om tillämpningen av bestämmelserna i 20 kap. 5 § brottsbalken vid prövning av om förundersökning skulle inledas med anledning av en polisanmälan om förolämpning i vilken det påstods att gärningen inträffat i samband med utövningen av anställningen vid en polismyndighet 00/01:184

- handläggningen av en förundersökning med anledning av en polisrapport i vilken uppgavs att ett statsråd hade gjort sig skyldig till olovlig körning 00/01:190
- handläggningen hos överåklagare av en anmälan mot en kammaråklagare för försummelser i tjänsten 00/01:197
- möjligheten att inhämta skriftliga berättelser från målsägande och vittnen 00/01:201
- kritik mot en polismyndighet för ett ingripande mot deltagare i en musikfest vilket bl.a. inneburit att dessa tagits med till en polisstation för kroppsbesiktning 01/02:76
- frågor om protokollering vid förundersökningar, delgivning av brottsmisstanke per telefon och användandet av civilanställd personal för utredningar av butikstillgrepp 01/02:91
- polisens användning av skriftliga berättelser från misstänkta i snatteriutredningar 01/02:103
- en åklagares beslut om personell husrannsakan för eftersökande av en för mord misstänkt person, trots att något annat tvångsmedelsbeslut inte dessförinnan hade fattats beträffande den eftersökte 01/02:113
- handläggningen hos Riksåklagaren av anmälningar som innehöll påståenden att domare och åklagare gjort sig skyldiga till brott 01/02:120
- fråga om verkan av en överenskommelse mellan en polismyndighet och en åklagarmyndighet innebärande att underrättelser om att åklagare beslutat att inte inleda förundersökning skall expedieras genom polismyndighetens försorg m.m. 01/02:132
- kritik mot en polismyndighet för handläggningen av ett ärende rörande utlämnande av en i beslag tagen moped sedan förundersökningen lagts ned; också fråga om grunden för nedläggningen av förundersökningen 02/03:102
- handläggningen av förundersökningar efter det att åklagares ställningstagande varit föremål för överprövning m.m. 02/03:107
- Riksåklagarens handläggning av det s.k. Omso Vallo-fallet 02/03:116
- kritik mot en polismyndighet för att den i ett fall inte hade vidtagit tillräckliga utredningsåtgärder innan den beslutat att lägga ned en förundersökning samt att den i ett annat fall beslutat att inte inleda förundersökning trots att det fanns anledning att anta att brott hade förövats 02/03:139
- kritik mot en förhörsledare för att denne under ett förhör lät en person, som var misstänkt och häktad i det ärende som förhöret avsåg, i alltför stor omfattning ställa frågor till en annan i samma ärende misstänkt person 02/03:142
- kritik mot en polismyndighet för att ha direktavskrivit polisanmälningar 03/04:118
- fråga om hur man lämpligen bör förfara när polisen inte har möjlighet att bifalla en begäran från åklagaren om utredningshjälp 03/04:82

Förutredning

– i ärenden om påstådda brott av polismän har åklagare föranstaltat om förhör med bl.a. utpekad gärningsman innan beslut i frågan om inledande av förundersökning fattats 00/01:178

Förvaltningslagen (FL)

– fråga om rättsenligheten av polismyndighets beslut att med åberopande av 22 § första stycket 2 polislagen (1984:387) – numera 23 § första stycket 2 polislagen – spärra av motorcykelorganisationen Hells Angels lokaler i Hasslarp och Malmö; även fråga om överklagbarheten av sådant beslut 99/00:60
– fråga om polismyndighets skyldighet att låta översätta innehållet i en underrättelse (angående hävt beslag) som sänts till en polsk medborgare i Polen 99/00:127
– fråga om polismyndighet ägt rätt att vilandeförklara en ansökan om vissa ändringar i ett tillstånd att handla med vapen i avvaktan på domstolsavgörande avseende polismyndighetens dessförinnan fattade beslut att återkalla handelstillståndet 99/00:133
– dröjsmål med att skriftligen underrätta en intagen i kriminalvårdsanstalt om ett beslut 99/00:155
– fråga om myndighets skyldighet att låta översätta en på utländskt språk författad överklagandeskrift till svenska 99/00:216
– fråga om omprövning av ett länsstyrelsebeslut angående tillstånd till jakt på mink då beslutet enligt föreskrift i jaktförordningen inte fick överklagas, m.m. 99/00:339
– kriminalvårdsanstalts rutiner för delgivning av beslut 00/01:222
– kritik mot en överförmyndare för underlåtenhet att kommunicera ett arvodesyrkande med dödsbo m.m. 00/01:498
– handläggningen av ett ärende avseende journalförstöring – fråga om Socialstyrelsen haft att pröva en ny framställan i samma sak oaktat det först avgjorda ärendet var föremål för överprövning i domstol 00/01:349
– ett på JO:s initiativ upptaget ärende mot institutionen för lingvistik vid Uppsala universitet angående strykning av tidigare meddelade kurspoäng utan att höra studenterna 00/01:434
– kritik mot barn- och grundskolenämnd för underlåtenhet att individuellt pröva en elevs rätt till fortsatt skolskjuts m.m. 00/01:459
– uttalanden rörande omfattningen av allmänhetens möjligheter att per telefon komma i direkt kontakt med en myndighets tjänstemän; särskilt fråga om skyldigheten att lämna ut tjänstemännens direktnummer 00/01:529
– fråga om myndighetsutövning och därmed kommuniceringsskyldighet förelegat hos Arbetsmarknadsstyrelsen i ett ärende rörande åtalsanmälan 00/01:237
– fråga rörande myndigheters skyldighet att vara tillgängliga via elektronisk post (e-post) 00/01:510
– kan en arbetsförmedling kräva att en sökande skall skriva på svenska? Även fråga om formuleringen av ett sådant krav 00/01:245
– tiden för överklagande av förvaltningsbeslut 00/01:495

- fråga om sökandens rätt att i ett biståndsärende få lämna uppgifter muntligt 01/02:294
- en djurförsöksetisk nämnds handläggning vid beslutsfattande per capsulam 01/02:367
- handläggning av frågor om jäv för ledamot av djurförsöksetisk nämnd 01/02:361
- vidarebefordran av en skrivelse från en enskild till ledamöter i kommunala nämnder på deras hemadresser har inte ansetts omfattas av serviceskyldigheten enligt förvaltningslagen 01/02:425
- kritik mot en polismyndighet för dröjsmål med diarieföring och besvarande av ett till myndigheten inkommet e-postmeddelande 02/03:147
- handläggningen av ett återkravsärende; bl.a. fråga om Centrala studiestödsnämnden (CSN) varit förhindrad att ompröva ett beslut i avvaktan på Regeringsrättens prövning av en begäran om rättsprövning av beslutet 02/03:377
- handläggningen vid prövning av behandlingsförslag enligt 10 § tandvårdsförordningen (1998:1338). Bl.a. fråga om omprövning av förhandsbedömningen 02/03:294
- fråga bl.a. om handläggningen av en ansökan om bistånd när socialnämnden nyligen hade prövat frågan 02/03:218
- fråga om en socialnämnd var skyldig att kommunicera ett läkarutlåtande som kom in till nämnden i ett LVU-ärende efter att länsrätten hade hållit förhandling i målet angående vård enligt LVU 02/03:287
- en byggnadsnämnds hantering av ett överklagande som getts in innan beslutet meddelats 02/03:396
- en miljö- och samhällsbyggnadsnämnd har dröjt med att översända ett överklagande till länsstyrelsen 02/03:359
- fråga om förutsättningarna för att tidsbegränsa beslut om insatser enligt LSS 03/04:324
- fråga om Allmänna reklamationsnämndens skyldighet att låta översätta ingivna handlingar till svenska 03/04:174
- fråga om en myndighets skyldighet att besvara frågor 03/04:447
- överklagandetiden. Upplysningar i beslut om lov enligt plan- och bygglagen (1987:10, PBL): råd till byggherren att delge sakägare m.fl. uppgiften att bygglov lämnats 03/04:377

Förvaltningsprocess

- ett på JO:s initiativ upptaget ärende mot en länsrätt angående fråga om upprepade anstånd i ett mål rörande bistånd enligt socialtjänstlagen 99/00:199
- fråga angående offentliggörande av integritetskänsliga uppgifter i en dom, då muntlig förhandling hållits inom stängda dörrar 99/00:175
- kritik mot kammarrätt för dröjsmål med handläggningen av ett inhibitionsyrkande 99/00:173
- kritik mot en länsrätt för att muntlig förhandling hållits i ett mål enligt lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård (LPT) i parts utevaro och utan att något offentligt biträde förordnats 99/00:180

- på JO:s initiativ upptagen fråga om förutsättning förelegat att vidta självrättelse med stöd av 32 § förvaltningsprocesslagen (1971:291) 99/00:204
- fråga om en länsrätts beslut att inte pröva eventuella framtida yrkanden m.m. 00/01:232
- fråga om en länsrätts avgörande av mål innan den för klaganden beviljade anståndstiden löpt ut 01/02:174
- kritik mot en domare för handläggningen av ett inhibitionsyrkande, bl.a. för felaktiga muntliga besked som lämnades till klaganden i anslutning till yrkandet 01/02:172
- en länsrätt har vid en muntlig förhandling som var offentlig tillfrågat åhörare om namn och antecknat uppgifterna i protokollet 02/03:168
- en länsrätt har i ett mål om verkställighet enligt 21 kap. föräldrabalken använt en särskild medlingsmetod. Bland annat fråga om medlingsåtgärderna i målet haft en inriktning och omfattning som vinner erforderligt stöd i gällande bestämmelser 03/04:144
- initiativärende mot en länsrätt angående frågor om självrättelse med stöd av 32 § förvaltningsprocesslagen 03/04:159
- kritik mot en förvaltningsdomstol för dröjsmål vid handläggningen av en underrättelse från åklagare om att ett beslut enligt lagen om rättspsykiatrisk vård inte skulle överklagas. Även framställning från JO om författningsändring 03/04:153
- kritik mot en kammarrätt för långsam handläggning av ett mål rörande disciplinansvar i vilket preskription inträdde under handläggningen m.m. 03/04:169
- kritik mot en länsrätt för brister i handläggningen av ett överklagande som inte skulle prövas av domstolen utan av en förvaltningsmyndighet 03/04:164

Förvaltningsrättsliga principer

- en kommunal nämnds krav på särskild bevisning för beviljande av dispens från kommunens renhållningsordning har ansetts oförenligt med förvaltningsrättsliga principer om bevisprövning 01/02:430

Föräldrabalken

- polisbefäls instruktioner till underlydande polismän i samband med ett ingripande föranlett av en vårdnadstvist; även fråga om polismännens uppträdande på platsen för ingripandet 99/00:135
- fråga om en socialnämnds handläggning när domstol förordnat att en förälders umgänge med barn skall utövas i närvaro av en kontaktperson som utses av socialnämnden; även fråga bl.a. om det på grund av jäv förelåg hinder för en tjänsteman att fatta beslut angående entledigande av en kontaktperson när en berörd förälder var anställd vid samma förvaltning som tjänstemannen 02/03:252
- fråga om två avtal angående umgänge med barn var utformade så att socialnämnden bort godkänna dem 02/03:283
- två beslut angående tillämpningen av 6 § LVU; fråga bl.a. om socialtjänsten genom beslut om omedelbart omhändertagande avsett att kringgå be-

stämmelserna i 21 kap. föräldrabalken om verkställighet av domar och beslut angående vårdnad 03/04:253
- Modern till ett barn uppgav i ett ärende angående faderskap att hon under eller i nära anslutning till konceptionstiden haft samlag med tre män; fråga om i vilket skede av utredningen som socialnämnden borde ha hört männen angående faderskapet 03/04:284
- en länsrätt har i ett mål om verkställighet enligt 21 kap. föräldrabalken använt en särskild medlingsmetod. Bland annat fråga om medlingsåtgärderna i målet haft en inriktning och omfattning som vinner erforderligt stöd i gällande bestämmelser 03/04:144

Gatuhållning
- en kommunal myndighets rätt att till enskilda överlämna förvaltningsuppgifter: att på gator anordna farthinder och sätta upp vägmärken härom 02/03:440

God man
- fråga om förutsättningar förelåg att förordna god man i ett faderskapsmål 00/01:40

Gripande
- fråga om den särskilda förutsättningen för en polisman att gripa en person, dvs. brådskande fall, var uppfylld samt dokumentationen av ingripandet 03/04:67

Grundlagsfrågor
- kritik mot ordförande i gymnasienämnd för åtgärder som denne vidtagit mot nämndsekreterare för uttalanden i lokalpressen 99/00:424
- tjänstemän vid en förvaltning har i ett diskussionsunderlag, skrivet på förvaltningens papper, framfört vissa åsikter. Diskussionsunderlaget har, utan förvaltningens kännedom, överlämnats av tjänstemännen till ett statsråd och även delats ut till deltagare vid en konferens. Kritik har riktats mot chefen för förvaltningen avseende de åtgärder som vidtagits mot tjänstemännen i anledning av det inträffade 99/00:429
- fråga om rektor genom att neka politiskt ungdomsförbund att bedriva verksamhet i skola handlat grundlagsstridigt 99/00:418
- rektor har förbjudit personalen att använda skolans interna postdistribueringssystem (postfack) för utdelning av privata meddelanden. – Fråga om skolan har rätt att ingripa mot spridning av politisk propaganda som läggs i postfacken 99/00:422
- att en byggnadsnämnd låtit ett privat företag bestrida kostnaderna för ett extra nämndsammanträde har ansetts strida mot 1 kap. 9 § regeringsformen 99/00:366
- kritik mot rättspsykiatrisk enhet för genomförandet av ytliga kroppsbesiktningar och kontroll av brevförsändelser. Även kritik för underlåtenhet att dokumentera dessa tvångsåtgärder i patientjournalen 00/01:346

- uttalande rörande av sjukhus utfärdade *Riktlinjer för utlämnande av löneuppgift*. Fråga om riktlinjerna stått i strid med det s.k. efterforskningsförbudet i 2 kap. 14 § tryckfrihetsförordningen (TF) 00/01: 527
- förvaltningschef har utfärdat riktlinjer rörande lärares och elevers kontakter med massmedia. – Fråga om förvaltningschefen härigenom kränkt den enskildes meddelar- och yttrandefrihet 00/01:581
- handläggningen av en begäran om utlämnande av allmän handling. Kritik mot Husie stadsdelsfullmäktige för att sökanden avkrävts identitetsuppgift.
- fråga om efterforskningsförbudet i 2 kap. 14 § tredje stycket tryckfrihetsförordningen (TF) överträtts 00/01:578
- åtal mot en tjänsteman för brott mot efterforskningsförbudet i 2 kap. 4 och 5 §§ yttrandefrihetsgrundlagen 00/01:542
- I en grundskola omhändertog personal en s.k. laserpenna, tillhörig en elev. Pennan återlämnades först efter nära ett och ett halvt år. – Fråga om de rättsliga grunderna för omhändertagandet. Även kritik för dröjsmålet med att återlämna pennan 01/02:380
- fråga om anlitande av privata rättssubjekt som utredare inom socialtjänsten 01/02:250
- användning av ett folkbiblioteks dator för sökningar på Internet, bl.a. fråga om ett bibliotek får bestämma regler om vilken information som får hämtas in och kontrollera att reglerna följs 01/02:469
- fråga om meddelarfrihet rått för uppgifter som en yrkesinspektör fått kännedom om i samband med inspektion av ett s.k. korttidshem 02/03:486
- användning av alkoholutandningsprov i ett ärende angående försörjningsstöd 03/04:250
- fråga om ett avsnitt i en personalhandbok inneburit en inskränkning av yttrande- och meddelarfriheten 03/04:442
- fråga om ett beslut av Ombudsmannen mot diskriminering på grund av sexuell läggning inneburit ett otillåtet ingripande mot en person som uttalat sig i massmedia 03/04:392
- initiativärende mot ett kommunalförbund angående fråga om inskränkning av offentliganställdas yttrande- och meddelarfrihet 03/04:396
- åtal mot en biskop för tjänstefel med anledning av hennes handläggning av en begäran om utlämnande av handlingar 03/04:435

Handläggningstid

- handläggningen av en ansökan om förlängning av etableringstillstånd för sjukgymnast 99/00:289
- kritik mot kammarrätt för dröjsmål med handläggningen av ett inhibitionsyrkande 99/00:173
- kritik mot en miljö- och hälsoskyddsnämnd för långsam handläggning av ett ärende rörande bullerstörningar från ett nöjesfält (Gröna Lund) 02/03:348
- handläggningen av ett ärende angående bistånd i form av kontaktperson 03/04:293

Handräckning

- företrädare för socialnämnd bör som regel närvara vid polishandräckning enligt 43 § 2 lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga 99/00:270
- polisens handläggning av en begäran om handräckning enligt lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård samt uttalanden om polisens möjligheter att överlämna uppdrag till Kriminalvårdens Transporttjänst 00/01:95

Hemlig teleavlyssning

- iakttagelser vid en inspektion avseende handläggningen av ärenden om hemlig teleavlyssning m.m. 03/04:63

Husrannsakan

- disciplinansvar för en närpolischef som hade fattat ett beslut om husrannsakan utan att ha behörighet till det 99/00:57
- personal vid ett häkte har låtit en polisman undersöka en häktads egendom, som förvarades i ett låst värdeskåp 99/00:148
- en åklagares beslut om personell husrannsakan för eftersökande av en för mord misstänkt person, trots att något annat tvångsmedelsbeslut inte dessförinnan hade fattats beträffande den eftersökte 01/02:113
- fråga om rättsliga förutsättningar förelegat för ett beslut om husrannsakan i transportmedel 01/02:130
- frågor om polisens befallningsrätt och dokumentationsskyldighet vid en husrannsakan 03/04:91

Häktning

- frågan om ett häktningsbeslut borde ha hävts när åtalet kom att avse andra brott än de som låg till grund för häktningen 99/00:32
- en rådman vägrade att hålla häktningsförhandling med hänvisning till att åklagaren inte hade tillhandahållit rätten något skriftligt utredningsmaterial 00/01:55

Hälso- och sjukvård

- kritik mot en överläkare för det sätt på vilket en psykiskt utvecklingsstörd pojke återförts till sjukhus enligt bestämmelserna i lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård (LPT). Även fråga om omfattningen av polisens skyldighet att lämna handräckningsbiträde enligt 47 § LPT 00/01:339
- handläggningen av ett ärende avseende journalförstöring – fråga om Socialstyrelsen haft att pröva en ny framställan i samma sak oaktat det först avgjorda ärendet var föremål för överprövning i domstol 00/01:349
- ett på JO:s initiativ upptaget ärende mot Kriminalvårdsmyndigheten Örebro, anstalten Hinseberg, och Kriminalvårdsmyndigheten Kumla (sjukvårdsavdelningarna) angående hanteringen av vissa sekretessbelagda handlingar 00/01:518

– handläggningen av ett tillsynsärende; fråga om en legitimerad psykolog som avgivit två sakkunnigyttranden stått under socialstyrelsens tillsyn 01/02:299
– kritik mot barn- och ungdomspsykiatrisk verksamhet för underlåtenhet att, vid misstanke om att ett barn utsatts för sexuella övergrepp, anmäla saken till socialnämnden. – Även fråga om skyldighet att underrätta vårdnadshavare 02/03:290
– handläggningen vid prövning av behandlingsförslag enligt 10 § tandvårdsförordningen (1998:1338). Bl.a. fråga om beslut i sådana ärenden kan överklagas 02/03:294
– fråga om förutsättningarna för enhet inom hälso- och sjukvården att kvarhålla en patient som är föremål för vård enligt lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, LVM 02/03:301
– utformningen av en sådan plan för en funktionshindrad person som en sjukvårdshuvudman enligt 3 b tredje stycket hälso- och sjukvårdslagen (1982:763), HSL, är skyldig att upprätta 03/04:298
– bl.a. fråga om fader, mot vilken misstankar riktades, som vårdnadshavare borde ha underrättats om förestående läkarundersökningar av dottern, född år 2000 03/04:305
– fråga bl.a. om skyldighet att inhämta vårdnadshavares samtycke innan psykiatrisk behandling av ett minderårigt barn inleds; särskilt mot bakgrund av att vårdnadshavaren var misstänkt för misshandel av barnet 03/04:311

Hämtning till förhör

– en polismyndighets handläggning av en mordutredning med barn inblandade 01/02:51

Indrivning

– Post- och telestyrelsen sökte vid indrivning av en fordran verkställighet av en icke lagakraftvunnen, senare upphävd, dom utan att ånyo kräva betalning, vilket ledde till registrering för betalningsförsummelse (betalningsanmärkning). Förfarandet har prövats enligt såväl regler om utsökning och personlig integritet som en allmän proportionalitetsprincip 02/03:385

Internutredning

– skrivelse till Justitiedepartementet med synpunkter med anledning av iakttagelser gjorda under inspektioner vid vissa av polisens internutredningsenheter m.m. 00/01:204

Jakt

– kan en länsstyrelse med stöd av 23 § jaktförordningen (1987:905) bevilja generella undantag från förbudet att medföra skjutvapen vid färd med motordrivet fordon i terräng 99/00:220
– fråga huruvida en länsstyrelse överlämnat förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning till en jägarorganisation 00/01:269

– handläggningen av ett ärende rörande avlivning av en skadad rovfågel; fråga om tillämpningen av artskyddsförordningen och jaktförordningen 03/04:350

JO

– under utredningen i ett klagoärende hos JO konstaterade en överåklagare i ett remissvar att det fanns anledning anta att en kammaråklagare hade gjort sig skyldig till tjänstefel. Med anledning av detta konstaterande överlämnades ärendet till Riksåklagaren 99/00:120
– allvarlig kritik mot Luleå tekniska universitet för handläggningen av en begäran om att få ta del av en allmän handling och för det sätt på vilket universitet handlagt JO:s remiss 99/00:356
– på JO:s initiativ upptagen fråga om förutsättning förelegat att vidta självrättelse med stöd av 32 § förvaltningsprocesslagen (1971:291) 99/00:204
– JO:s tillsyn över Aktiebolaget Svensk Bilprovning beträffande frånvaron av viss service – upplysningar om alternativ fullgörelse – vilken inte enligt föreskrifter om innehållet i beslut (föreläggande vid förrättning) behöver lämnas 00/01:476

JO:s tillsynskompetens

– anmälan mot biskopen i Stockholms stift. – Fråga om räckvidden av JO:s tillsynskompetens 00/01:585
– JO:s tillsyn över Statens järnvägar, efter bolagisering av huvuddelen av dess verksamhet. Frågor huruvida tågmästares och väktares agerande mot en resenär innebär myndighetsutövning 01/02:481

Jäv

– fråga om jäv för överförmyndare 00/01:501
– handläggningen av en invändning om jäv i ett s.k. barnavårdsärende 01/02:296
– fråga om jäv för rektor som överlämnat förslag till lönesättning för lärare, däribland hans hustru 01/02:388
– handläggning av frågor om jäv för ledamot av djurförsöksetisk nämnd 01/02:361
– fråga om en socialnämnds handläggning när domstol förordnat att en förälders umgänge med barn skall utövas i närvaro av en kontaktperson som utses av socialnämnden; även fråga bl.a. om det på grund av jäv förelåg hinder för en tjänsteman att fatta beslut angående entledigande av en kontaktperson när en berörd förälder var anställd vid samma förvaltning som tjänstemannen 02/03:252
– fråga om det på grund av jäv förelåg hinder för en ledamot i en socialnämnd att delta i ett beslut om svar på ett brev 02/03:285

Kommunallagen

– i ett sammanträdesprotokoll från en kommunal nämnd bör tiden och platsen för justeringen av protokollet anges 99/00:373
– fråga om jäv för överförmyndare 00/01:501

– fråga om jäv för rektor som överlämnat förslag till lönesättning för lärare, däribland hans hustru 01/02:388
– formerna för rättelse av uppgifter i protokoll från ett kommunalt utskotts sammanträde 01/02:422
– om särskilda protokoll förs vid sammanträden i kommunala utskott bör kommunallagens föreskrifter om protokollföring vid nämndsammanträden tillämpas. Även fråga bl.a. om ett fattat beslut hade redovisats på ett korrekt sätt 01/02:427
– handläggningen vid prövning av behandlingsförslag enligt 10 § tandvårdsförordningen (1998:1338). Bl.a. fråga om förutsättningarna att överklaga beslut i ärendet 02/03:294
– fråga om en socialnämnds möjlighet att till en tjänsteman delegera rätten att överklaga domar och beslut som meddelats av en länsrätt 02/03:284
– en byggnadsnämnds hantering av ett överklagande som getts in innan beslutet meddelats 02/03:396
– den rättsliga grunden för avgiftsdebitering vid upplåtelse av en kommuns lokaler 03/04:383

Kommunicering

– handläggningen av en ansökan om förlängning av etableringstillstånd för sjukgymnast 99/00:289
– kritik mot byggnadsnämnd i fråga om kommunicering 99/00:362
– underlåtenhet att kommunicera inhämtade uppgifter i ett folkbokföringsärende 00/01:283
– i ärende om förtidspension/sjukbidrag 00/01:380
– i ärende om bostadsbidrag 00/01:391
– försäkringskassas utformning av en kommuniceringsskrivelse 00/01:392
– fråga om myndighetsutövning och därmed kommuniceringsskyldighet förelegat hos Arbetsmarknadsstyrelsen i ett ärende rörande åtalsanmälan 00/01:237
– bl.a. fråga om kommunicering i ett tillsynsärende 01/02:299
– kommunicering i ett ärende om återkallelse av serveringstillstånd. Fristen för yttrande över ett mindre tillskott till utredningen 01/02:167
– fråga om en socialnämnd var skyldig att kommunicera ett läkarutlåtande som kom in till nämnden i ett LVU-ärende efter att länsrätten hade hållit förhandling i målet angående vård enligt LVU 02/03:287

Konkurs

– en tingsrätts åtgärd att i ett konkursbeslut och en kungörelse om konkursbeslutet utelämna en persons namn då det av ett personbevis framgick att denne hade s.k. skyddade personuppgifter 03/04:54

Kriminalvård

Beräkning av strafftid

– handläggningen av ett ärende om beräkning av strafftid 99/00:152

Brevgranskning

- granskning av brev mellan intagen i kriminalvårdsanstalt och advokat 01/02:153
- kritik mot en kriminalvårdsmyndighet för att ha granskat ett brev från JO till en intagen 02/03:151
- uttalanden om en kriminalvårdsmyndighets granskning av inkommande och utgående post 02/03:155
- kritik mot en kriminalvårdsmyndighet för att ha granskat ett brev från JO till en intagen 03/04:136

Frigång

- kritik mot en kriminalvårdsmyndighet för ett beslut om frigång 99/00:160

Fritidsaktiviteter

- uttalanden om indragning av vissa TV-kanaler i en kriminalvårdsanstalt 01/02:150

Husrannsakan

- personal vid ett häkte har låtit en polisman undersöka en häktads egendom, som förvarades i ett låst värdeskåp 99/00:148

Permission

- omfattningen av utevistelser som beviljats en intagen 01/02:145

Urinprovstagning

- uttalanden om tillvägagångssättet vid visitation och urinprovstagning på en kvinnlig intagen 00/01:218

Övriga frågor

- dröjsmål med att skriftligen underrätta en intagen om ett beslut 99/00:155
- uttalanden om möjligheterna för en intagen, som är medlem i en motorcykelklubb, att bära viss klädsel under en bevakad permission 99/00:157
- rutiner för delgivning av beslut 00/01:222
- en intagens rätt att samtala enskilt med sin offentlige försvarare 00/01:223
- fråga om lämpligheten av ett påverkansprogram för intagna dömda för ekonomiska brott 00/01:225
- bristfällig utredning i ett ärende om förordnande av övervakare 01/02:140
- underlåtenhet att lämna information om en intagen till polisen m.fl. 01/02:142
- öppnande av en postförsändelse adresserad till en anställd personligen 01/02:144
- beläggningssituationen inom kriminalvården 01/02:155
- förhållandena för sexualbrottsdömda inom kriminalvården 01/02:162
- ett på JO:s initiativ upptaget ärende angående möjligheterna för intagna i kriminalvårdsanstalt att studera 02/03:153
- fråga om en kriminalvårdsmyndighet borde ha fattat ett formellt beslut att omhänderta en intagens egendom 02/03:160

– kritik mot en kriminalvårdsmyndighet för underlåtenhet att förteckna egendom som omhändertagits i en intagens bostadsrum 03/04:138
– ett på JO:s initiativ upptaget ärende mot Kriminalvårdsstyrelsen om försöksverksamhet med inpasseringskontroll av personalen vid en kriminalvårdsanstalt 03/04:140

Kroppsbesiktning
– kritik mot rättspsykiatrisk enhet för genomförandet av ytliga kroppsbesiktningar och kontroll av brevförsändelser. Även kritik för underlåtenhet att dokumentera dessa tvångsåtgärder i patientjournalen 00/01:346
– kritik mot en polismyndighet för ett ingripande mot deltagare i en musikfest vilket bl.a. inneburit att dessa tagits med till en polisstation för kroppsbesiktning 01/02:76

Kroppsvisitation
– ett på JO:s initiativ upptaget ärende mot Kriminalvårdsstyrelsen om försöksverksamhet med inpasseringskontroll av personalen vid en kriminalvårdsanstalt 03/04:140

Kvarstad
– en åklagares och polismyndighets handläggning av i beslag och senare i förvar tagna kontanter samt tingsrättens handläggning av ett kvarstadsyrkande 03/04:96

Kyrkliga frågor
– fråga om riktigheten av att justeringen av protokoll förda vid sammanträde med kyrkorådets arbetsutskott inte tillkännages på pastoratets anslagstavla 00/01:479
– åtal mot en biskop för tjänstefel med anledning av hennes handläggning av en begäran om utlämnande av handlingar 03/04:435

Könsstympning
– fråga om skyldighet för Barnombudsmannen att göra anmälan till socialnämnd på grund av anonyma skrivelser enligt vilka det kunde misstänkas att några flickor hade blivit könsstympade; även fråga om det på grund av sekretess förelåg hinder för Barnombudsmannen att göra en polisanmälan i anledning av de i skrivelserna lämnade uppgifterna 02/03:170

Körkort
– kritik mot en länsstyrelse för att styrelsen vidtagit åtgärder med anledning av en anonym anmälan i ett körkortsärende 99/00:218
– kritik mot en länsstyrelse för att i ett körkortsärende ha begärt läkarintyg avseende personlighetsförändring 01/02:196
– förfarandet för återfående av körkort efter återkallelse 02/03:389
– en länsstyrelses dröjsmål med att överlämna en överklagandeskrivelse till överinstansen 03/04:374

Körkortsingripande

– fråga om den s.k. söndagsregelns tillämpning på den 48-timmarsfrist som gäller för att sända handlingarna i ett beslut om ett omedelbart omhändertagande av ett körkort till länsstyrelsen 01/02:66

Lantmäteriet

– olämpligheten av att en myndighet i beslutsliknande former tolkar (”förtydligar”) egna beslut 00/01:490
– lantmäterimyndighets avgiftsdebitering vid utlämnande av kopior av allmänna handlingar 01/02:473

Legalitetsprincipen

– polisens handläggning av en begäran om handräckning enligt lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård samt uttalanden om polisens möjligheter att överlämna uppdrag till Kriminalvårdens Transporttjänst 00/01:95
– initiativärende mot Statens ansvarsnämnd beträffande grunderna för ett beslut om avstängning av en kammaråklagare från arbetet 02/03:182

Långsam handläggning

– fråga om polismyndighet ägt rätt att vilandeförklara en ansökan om vissa ändringar i ett tillstånd att handla med vapen i avvaktan på domstolsavgörande avseende polismyndighetens dessförinnan fattade beslut att återkalla handelstillståndet 99/00:133
– kritik mot kammarrätt för dröjsmål med handläggningen av ett inhibitionsyrkande 99/00:173
– handläggningen hos överåklagare av en anmälan mot en kammaråklagare för försummelser i tjänsten 00/01:197
– kritik mot en polismyndighet för långsam handläggning av ärenden vid dess internutredningsenhet 00/01:173
– långsam handläggning av ett dispositivt tvistemål vid en tingsrätt 01/02:48
– kritik mot en åklagare för bl.a. långsam handläggning av ungdomsärenden 01/02:70
– kritik mot en polismyndighet för handläggningen av ärenden vid en kriminalavdelning 01/02:134
– kritik mot en kommundelsnämnd för dröjsmål med att fatta beslut i ett ärende rörande särskilt stöd till en skolelev 01/02:383
– handläggningen av ett mål om vårdnad av barn m.m. 02/03:40
– en miljö- och samhällsbyggnadsnämnd har dröjt med att översända ett överklagande till länsstyrelsen 02/03:359
– kritik mot en miljö- och hälsoskyddsnämnd för långsam handläggning av ett ärende rörande bullerstörningar från ett nöjesfält (Gröna Lund) 02/03:348
– dröjsmål med att vidarebefordra ett överklagande till prövningsinstansen 03/04:179

Länsstyrelse
- kan en länsstyrelse med stöd av 23 § jaktförordningen (1987:905) bevilja generella undantag från förbudet att medföra skjutvapen vid färd med motordrivet fordon i terräng 99/00:220
- fråga om det förelegat skäl för en länsstyrelse att kritisera en socialnämnd för att nämnden bl.a. inte verkat för att i ett visst fall få tillstånd s.k. samarbetssamtal 02/03:279
- en länsstyrelses dröjsmål med att överlämna en överklagandeskrivelse till överinstansen 03/04:374

Meddelarfrihet
- ifrågasatt brott mot 99/00:387
- förvaltningschef har utfärdat riktlinjer rörande lärares och elevers kontakter med massmedia. – Fråga om förvaltningschefen härigenom kränkt den enskildes meddelar- och yttrandefrihet 00/01:581
- åtal mot en tjänsteman för brott mot efterforskningsförbudet i 2 kap. 4 och 5 §§ yttrandefrihetsgrundlagen 00/01:542
- fråga om meddelarfrihet rått för uppgifter som en yrkesinspektör fått kännedom om i samband med inspektion av ett s.k. korttidshem 02/03:486
- fråga om ett avsnitt i en personalhandbok inneburit en inskränkning av yttrande- och meddelarfriheten 03/04:442
- fråga om ett beslut av Ombudsmannen mot diskriminering på grund av sexuell läggning inneburit ett otillåtet ingripande mot en person som uttalat sig i massmedia 03/04:392
- initiativärende mot ett kommunalförbund angående fråga om inskränkning av offentliganställdas yttrande- och meddelarfrihet 03/04:396

Militära ärenden
- kränkande särbehandling av en värnpliktig 00/01:259
- handläggningen av ett ärende rörande ändring av vitsord 00/01:260
- Försvarsmakten har med en militär helikopter deltagit i polisens spaning efter misstänkta vapentjuvar; fråga om rättsenligheten härav 00/01:262
- ifrågasatt inskränkning av yttrandefriheten för chef i Försvarsmakten 00/01:575
- fråga om militära chefers ansvar i samband med ett ”prov” vid vilket yngre värnpliktiga tvingats äta hundmat 01/02:191
- Försvarsmaktens medverkan i polisiär verksamhet 01/02:193

Miljöbalken
- anmälan till åklagare för brott mot det inom strandskyddsområde gällande nybyggnadsförbudet: Utrymmet för bedömning av gärningens allvar och av uppsåt m.m. Brottets beteckning enligt miljöbalken 01/02:359
- handläggningen av ett ärende rörande avlivning av en skadad rovfågel; fråga om tillämpningen av artskyddsförordningen och jaktförordningen 03/04:350
- tillsynsansvaret för ett Natura 2000-område 03/04:357

Miljöskydd

- kritik mot en miljönämnd för passivitet och otydlighet i ett ärende rörande tillsyn av ett sågverk 99/00:341
- miljö- och hälsoskyddsnämnds skyldigheter som tillsynsmyndighet när kommunen ansetts ansvarig för nedskräpning i naturen 99/00:345
- tillsynsmyndighets skyldighet att utreda och fatta beslut vid klagomål om överträdelser av villkor i täkttillstånd 00/01:422
- anmälan till åklagare för brott mot det inom strandskyddsområde gällande nybyggnadsförbudet: Utrymmet för bedömning av gärningens allvar och av uppsåt m.m. Brottets beteckning enligt miljöbalken 01/02:359
- tillsynsansvaret för ett Natura 2000-område 03/04:357

Motivering av beslut

- möjligheten för en polismyndighet att lägga ned en förundersökning med motiveringen ”brott kan ej styrkas” 00/01:62
- kritik mot en skattemyndighet för utformningen av en beslutsmotivering 01/02:199

Myndighetsutövning

- fråga huruvida en länsstyrelse överlämnat förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning till en jägarorganisation 00/01:269
- fråga om myndighetsutövning och därmed kommuniceringsskyldighet förelegat hos Arbetsmarknadsstyrelsen i ett ärende rörande åtalsanmälan 00/01:237
- vid Aktiebolaget Svensk Bilprovnings förrättningar för kontrollbesiktning saknas viss service – upplysningar om alternativ fullgörelse – vilken inte enligt föreskrifter om innehållet i beslut (föreläggande) behöver lämnas 00/01:476
- fråga om anlitande av privata rättssubjekt som utredare inom socialtjänsten 01/02:250
- frågor huruvida tågmästares och väktares agerande mot en resenär innebär myndighetsutövning 01/02:481
- parkeringsövervakning är en förvaltningsuppgift som innefattar myndighetsutövning – meddelande av parkeringsanmärkning (påförande av felparkeringsavgift) – och i lag finns stöd för att överlämna den till personal hos bevakningsföretag 01/02:405
- på JO:s initiativ upptagen fråga om huruvida vissa arbetslöshetskassor överlämnat uppgifter som innefattar myndighetsutövning till fackförbund 01/02:187
- allvarlig kritik mot en kommun som genom uppmaningar som saknat rättslig grund under sken av myndighetsutövning utövat påtryckning mot en fastighetsägare 02/03:452
- en kommunal myndighets rätt att till enskilda överlämna förvaltningsuppgifter: att på gator anordna farthinder och sätta upp vägmärken härom. Även en fråga om myndighetsutövning 02/03:440
- en kommunal nämnd har uppdragit åt en advokat att biträda kommunen i ett ärende rörande inrättande av en allmän vattenanläggning. Bl.a. fråga

om de uppgifter som överlämnats till advokaten innefattar myndighetsutövning 02/03:352
– en byggnadsnämnds åtagande om utvisning av en gräns innefattar inte myndighetsutövning 03/04:379

Namnuppgift
– offentliggörande av namnuppgifter i kungörelsedelgivning rörande mål om bistånd enligt 6 g § socialtjänstlagen 99/00:191

Naturvårdslagen
– miljö- och hälsoskyddsnämnds skyldigheter som tillsynsmyndighet när kommunen ansetts ansvarig för nedskräpning i naturen 99/00:345

Nummerpresentation
– nummerpresentation när myndigheter kontaktas per telefon. Hänsyn till den enskildes rätt till skydd av anonymitet m.m. 02/03:393

Objektivitetsprincipen
– kritik mot polischef för dennes agerande i samband med en brottsutredning där han själv var målsägande 99/00:111
– handläggningen av framställningar om utredningsåtgärder efter det att en brottmålsdom vunnit laga kraft 00/01:69
– åklagares handläggning av en förundersökning om misshandel där målsäganden pekat ut en polisman som gärningsman 00/01:100
– handläggningen av en förundersökning med anledning av en polisrapport i vilken uppgavs att ett statsråd hade gjort sig skyldig till olovlig körning 00/01:190
– en länsstyrelse har inhämtat en kreditupplysning i andra syften än lagens, för bedömning av kreditvärdighet e.d. Frågor om service, saklighet och personlig integritet 03/04:191

Offentligt biträde
– socialnämnds skyldighet att verka för att ett offentligt biträde utses när ett ingripande enligt LVU blir aktuellt 99/00:264
– kritik mot en länsrätt för att muntlig förhandling hållits i ett mål enligt lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård (LPT) i parts utevaro och utan att något offentligt biträde förordnats 99/00:180

Omprövning av beslut
– fråga om omprövning av ett länsstyrelsebeslut angående tillstånd till jakt på mink då beslutet enligt föreskrift i jaktförordningen inte fick överklagas, m.m. 99/00:339
– förfarandet vid ändringar av en kommunal myndighets beslut genom självrättelse 02/03:397
– en teknisk nämnds handläggning av ett ärende rörande särskilt parkeringstillstånd för rörelsehindrade sedan ärendet visats åter till nämnden m.m. 03/04:370

– fråga om Allmänna reklamationsnämnden vid en omprövning enligt nämndens instruktion har möjlighet att ändra ett tidigare avgörande till nackdel för den som begärt omprövning 03/04:174

Ordningslagen
– kritik mot en polismyndighet för vissa ingripanden i samband med en allmän sammankomst 00/01:75
– tillåtligheten av ett villkor i ett tillståndsbevis avseende en allmän sammankomst 03/04:106
– en kommun som yttrade sig över en ansökan enligt ordningslagen om tillstånd för ianspråktagande av offentlig plats borde inte ha villkorat sitt medgivande till ansökan med att markägarens tillstånd behövdes 03/04:385

Parkeringsövervakning
– parkeringsövervakning är en förvaltningsuppgift som innefattar myndighetsutövning – meddelande av parkeringsanmärkning (påförande av felparkeringsavgift) – och i lag finns stöd för att överlämna den till personal hos bevakningsföretag 01/02:405

Partsinsyn
– begäran att få del av betalningsanmaningar, vilka inte fanns i kronofogdemyndighets akt 99/00:166
– hos försäkringskassa 99/00:300
– skyndsamhetskrav hos försäkringskassa 99/00:332
– fråga om rätt till partsinsyn under handläggningen av en vårdnadsutredning 00/01:317

Personlig integritet
– en arbetsförmedling bör regelbundet förvissa sig om att de grundläggande uppgifterna i arbetsförmedlingsregistret är korrekta 00/01:242
– nummerpresentation när myndigheter kontaktas per telefon. Hänsyn till den enskildes rätt till skydd av anonymitet m.m. 02/03:393
– Post- och telestyrelsen sökte vid indrivning av en fordran verkställighet av en icke lagakraftvunnen, senare upphävd, dom utan att ånyo kräva betalning, vilket ledde till registrering för betalningsförsummelse (betalningsanmärkning). Förfarandet har prövats enligt såväl regler om utsökning och personlig integritet som en allmän proportionalitetsprincip 02/03:385
– en länsstyrelse har inhämtat en kreditupplysning i andra syften än lagens, för bedömning av kreditvärdighet e.d. Frågor om service, saklighet och personlig integritet 03/04:191

Personuppgifter
– en tingsrätts handläggning av ett mål om umgängesrätt m.m. där svaranden hade s.k. fingerade personuppgifter 00/01:36
– en tingsrätts hantering av s.k. skyddade personuppgifter vilka erhållits från en part i ett förenklat tvistemål (FT-mål) 00/01:44

– en tingsrätts hantering av s.k. skyddade personuppgifter vilka erhållits från en part i ett familjemål 00/01:50

Plan- och bygglagen

– byggnadsnämnd har vidhållit ett krav på avgift enligt plan- och bygglagen, på annan grund än vad länsstyrelsen vid överprövning underkänt och för ett tillstånd som inte utgjort förhandsbesked eller någon annan i lagen föreskriven form av beslut. Serviceskyldighet med avseende på ansökningar om sådant tillstånd 00/01:484
– fråga om skyldighet för en byggnadsnämnd att följa upp ett lagakraftvunnet rivningsföreläggande 01/02:407
– en byggnadsnämnds hantering av ett överklagande som getts in innan beslutet meddelats 02/03:396
– upplysningar i beslut om lov enligt plan- och bygglagen (1987:10, PBL): råd till byggherren att delge sakägare m.fl. uppgiften att bygglov lämnats 03/04:377

Polisanmälan

– kritik mot en polismyndighet för att ha direktavskrivit polisanmälningar 03/04:118

Polisförordningen

– kritik mot en polismyndighet för långsam handläggning av ärenden vid dess internutredningsenhet 00/01:173

Polislagen

– fråga om rättsenligheten av polismyndighets beslut att med åberopande av 22 § första stycket 2 polislagen (1984:387) – numera 23 § första stycket 2 polislagen – spärra av motorcykelorganisationen Hells Angels lokaler i Hasslarp och Malmö; även fråga om överklagbarheten av sådant beslut 99/00:60
– kritik mot en polismyndighet för vissa ingripanden i samband med en allmän sammankomst 00/01:75
– fråga om rättsenligheten av polisens spaningsmetod att använda en inköpt motorcykel av märket Harley-Davidson som ”lockbete” i brottsutredningar samt vissa uttalanden om de problem som kan uppkomma till följd av skador på eller vållade av ett polisen tillhörigt motorfordon som är försäkrat 00/01:118
– fråga om polisens handlande i samband med anvisning av färdväg för chartrad buss med hemvändande fotbollssupportrar samt dokumentationen av ingripandet 00/01:110
– kritik mot en polismyndighet för ett ingripande mot deltagare i en musikfest vilket bl.a. inneburit att dessa tagits med till en polisstation för kroppsbesiktning 01/02:76
– frågor om polisens befallningsrätt och dokumentationsskyldighet vid en husrannsakan 03/04:91

– polisens avlägsnande av deltagarna i en folksamling med stöd av 13 c § polislagen (1984:387), s.k. bussning, samt dokumentationen av händelsen 03/04:110

Polismyndighet

– disciplinansvar för en närpolischef som hade fattat ett beslut om husrannsakan utan att ha behörighet till det 99/00:57
– fråga om rättsenligheten av polismyndighets beslut att med åberopande av 22 § första stycket 2 polislagen (1984:387) – numera 23 § första stycket 2 polislagen – spärra av motorcykelorganisationen Hells Angels lokaler i Hasslarp och Malmö; även fråga om överklagbarheten av sådant beslut 99/00:60
– kritik mot en polismyndighet för att förhörsledare i samband med förundersökning mot två 15-åringar åsidosatt regler av grundläggande betydelse för underårigas rättssäkerhet 99/00:78
– uttalanden om lagligheten av att under en förundersökning i hemlighet videofilma en person som var intagen i häkte 99/00:91
– fråga om när polismyndighet skall ta kontakt med åklagare för att bereda denne tillfälle att överta förundersökningsledarskap och därmed sammanhängande frågor om användande av tvångsmedel (i fallet s.k. personell husrannsakan i samband med en gisslansituation) 99/00:114
– fråga om fullgörande av skyldighet att underrätta vårdnadshavare enligt 5 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare 99/00:118
– fråga om polismyndighets skyldighet att låta översätta innehållet i en underrättelse (angående hävt beslag) som sänts till en polsk medborgare i Polen 99/00:127
– fråga om polismyndighet ägt rätt att vilandeförklara en ansökan om vissa ändringar i ett tillstånd att handla med vapen i avvaktan på domstolsavgörande avseende polismyndighetens dessförinnan fattade beslut att återkalla handelstillståndet 99/00:133
– polisbefäls instruktioner till underlydande polismän i samband med ett ingripande föranlett av en vårdnadstvist; även fråga om polismännens uppträdande på platsen för ingripandet 99/00:135
– fråga om utformningen av polismyndighets uppdrag till Statens kriminaltekniska laboratorium avseende analys och förstöring av misstänkt narkotika 99/00:141
– fråga om tillämpningen av 23 kap. 21 § andra stycket rättegångsbalken angående skyldigheten att, innan förhöret avslutas, låta den som hörs bl.a. granska uppteckning av utsagan 99/00:143
– fråga om utlämnande av handling kan ej prövas enligt 23 kap. 18 § första stycket rättegångsbalken när den som begärt att få ut handlingen avförts som misstänkt 99/00:392
– uttalande angående vissa oreglerade rutiner vid polismyndighet gällande tillstånd för besökande att följa med i polisens tjänstefordon 99/00:145
– möjligheten för en polismyndighet att lägga ned en förundersökning med motiveringen ”brott kan ej styrkas” 00/01:62

- kritik mot en polismyndighet för vissa ingripanden i samband med en allmän sammankomst 00/01:75
- kritik mot en polismyndighet för att ha inlett utredning enligt 31 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser för unga lagöverträdare (LUL) mot barn under 15 år samt fråga om underrättelseskyldighet enligt nämnda lag och förhör med barn 00/01:90
- polisens handläggning av en begäran om handräckning enligt lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård samt uttalanden om polisens möjligheter att överlämna uppdrag till Kriminalvårdens Transporttjänst 00/01:95
- fråga om rättsenligheten av polisens spaningsmetod att använda en inköpt motorcykel av märket Harley-Davidson som ”lockbete” i brottsutredningar samt vissa uttalanden om de problem som kan uppkomma till följd av skador på eller vållade av ett polisen tillhörigt motorfordon som är försäkrat 00/01:118
- fråga om polisens handlande i samband med anvisning av färdväg för chartrad buss med hemvändande fotbollssupportrar samt dokumentationen av ingripandet 00/01:110
- kritik mot en polismyndighet för långsam handläggning av ärenden vid dess internutredningsenhet 00/01:173
- möjligheten att inhämta skriftliga berättelser från målsägande och vittnen 00/01:201
- ”snattefonen” – polisens användning av förenklad utredning vid butikssnatterier 00/01:137
- skrivelse till Justitiedepartementet med synpunkter med anledning av iakttagelser gjorda under inspektioner vid vissa av polisens internutredningsenheter m.m. 00/01:204
- en polismyndighets handläggning av en mordutredning med barn inblandade 01/02:51
- fråga om den s.k. söndagsregelns tillämpning på den 48-timmarsfrist som gäller för att sända handlingarna i ett beslut om ett omedelbart omhändertagande av ett körkort till länsstyrelsen 01/02:66
- kritik mot en polismyndighet för ett ingripande mot deltagare i en musikfest vilket bl.a. inneburit att dessa tagits med till en polisstation för kroppsbesiktning 01/02:76
- frågor om protokollering vid förundersökningar, delgivning av brottsmisstanke per telefon och användandet av civilanställd personal för utredningar av butikstillgrepp 01/02:91
- kritik mot en polismyndighet för att ett beslag hade skett inom ramen för en utredning enligt 23 kap. 22 § rättegångsbalken 01/02:95
- polisens användning av skriftliga berättelser från misstänkta i snatteriutredningar 01/02:103
- fråga om rättsliga förutsättningar förelegat för ett beslut om husrannsakan i transportmedel 01/02:130
- fråga om verkan av en överenskommelse mellan en polismyndighet och en åklagarmyndighet innebärande att underrättelser om att åklagare beslutat

att inte inleda förundersökning skall expedieras genom polismyndighetens försorg m.m. 01/02:132
- kritik mot en polismyndighet för handläggningen av ärenden vid en kriminalavdelning 01/02:134
- skrivelse till Justitiedepartementet med anledning av iakttagelser gjorda under inspektioner av den brottsutredande verksamheten vid ett antal polismyndigheter 02/03:98
- kritik mot en polismyndighet för handläggningen av ett ärende rörande utlämnande av en i beslag tagen moped sedan förundersökningen lagts ned; också fråga om grunden för nedläggningen av förundersökningen 02/03:102
- kritik mot en polismyndighet för att den i ett fall inte hade vidtagit tillräckliga utredningsåtgärder innan den beslutat att lägga ned en förundersökning samt att den i ett annat fall beslutat att inte inleda förundersökning trots att det fanns anledning att anta att brott hade förövats 02/03:139
- kritik mot en polismyndighet för dröjsmål med diarieföring och besvarande av ett till myndigheten inkommet e-postmeddelande 02/03:147
- fråga om hur man lämpligen bör förfara när polisen inte har möjlighet att bifalla en begäran från åklagaren om utredningshjälp 03/04:82
- frågor om polisens befallningsrätt och dokumentationsskyldighet vid en husrannsakan 03/04:91
- en åklagares och polismyndighets handläggning av i beslag och senare i förvar tagna kontanter samt tingsrättens handläggning av ett kvarstadsyrkande 03/04:96
- tillåtligheten av ett villkor i ett tillståndsbevis avseende en allmän sammankomst 03/04:106
- polisens avlägsnande av deltagarna i en folksamling med stöd av 13 c § polislagen (1984:387), s.k. bussning, samt dokumentationen av händelsen 03/04:110
- kritik mot en polismyndighet för att ha direktavskrivit polisanmälningar 03/04:118

Post
- fråga angående förutsättningarna för ett LVM-hem att omhänderta försändelser, beställningskuponger, som en intagen hade för avsikt att skicka m.m. 03/04:277

Postöppning
- öppnande vid en kriminalvårdsmyndighet av en postförsändelse adresserad till en anställd personligen 01/02:144
- rutiner för hantering av elektronisk post (e-post); bl.a. fråga om myndighetens tillgång till befattningshavares e-post under tid som denne är frånvarande 02/03:497
- rutiner för hantering av postförsändelser till en kommun som adresserats till en anställd personligen 02/03:495

Preskription

- åklagares åtgärd att väcka åtal och yrka ansvar för ett preskriberat brott och domares åtgärd att utfärda stämning samt döma för brottet; även fråga om befattningshavarnas eventuella straffrättsliga ansvar för dessa åtgärder 03/04:43
- Ett åtal mot en domare för tjänstefel, bestående i att han dömt en person för ett preskriberat brott, har ogillats med hänvisning till att hans oaktsamhet inte varit så klandervärd att den skall föranleda straffansvar 03/04:58

Proportionalitetsprincipen

- Post- och telestyrelsen sökte vid indrivning av en fordran verkställighet av en icke lagakraftvunnen, senare upphävd, dom utan att ånyo kräva betalning, vilket ledde till registrering för betalningsförsummelse (betalningsanmärkning). Förfarandet har prövats enligt såväl regler om utsökning och personlig integritet som en allmän proportionalitetsprincip 02/03:385

Protokoll

- i ett sammanträdesprotokoll från en kommunal nämnd bör tiden och platsen för justeringen av protokollet anges 99/00:373
- fråga om riktigheten av att justeringen av protokoll förda vid sammanträde med kyrkorådets arbetsutskott inte tillkännages på pastoratets anslagstavla 00/01:479
- frågor om protokollering vid förundersökningar, delgivning av brottsmisstanke per telefon och användandet av civilanställd personal för utredningar av butikstillgrepp 01/02:91
- formerna för rättelse av uppgifter i protokoll från ett kommunalt utskotts sammanträde 01/02:422
- om särskilda protokoll förs vid sammanträden i kommunala utskott bör kommunallagens föreskrifter om protokollföring vid nämndsammanträden tillämpas. Även fråga bl.a. om ett fattat beslut hade redovisats på ett korrekt sätt 01/02:427
- förfarandet vid ändringar av en kommunal myndighets beslut genom självrättelse 02/03:397

Provokation

- fråga om rättsenligheten av polisens spaningsmetod att använda en inköpt motorcykel av märket Harley-Davidson som ”lockbete” i brottsutredningar samt vissa uttalanden om de problem som kan uppkomma till följd av skador på eller vållade av ett polisen tillhörigt motorfordon som är försäkrat 00/01:118

Psykiatrisk tvångsvård

- kritik mot en länsrätt för att muntlig förhandling hållits i ett mål enligt lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård (LPT) i parts utevaro och utan att något offentligt biträde förordnats 99/00:180

– kritik mot rättspsykiatrisk enhet för genomförandet av ytliga kroppsbesiktningar och kontroll av brevförsändelser. Även kritik för underlåtenhet att dokumentera dessa tvångsåtgärder i patientjournalen 00/01:346
– kritik mot en överläkare för det sätt på vilket en psykiskt utvecklingsstörd pojke återförts till sjukhus enligt bestämmelserna i lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård (LPT). Även fråga om omfattningen av polisens skyldighet att lämna handräckningsbiträde enligt 47 § LPT 00/01:339
– uttalanden rörande förutsättningarna att inom ramen för vård enligt bestämmelserna i lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård omhänderta patients bankkort (minutenkort). Kritik för underlåtenhet att dokumentera åtgärden i patientens journal 00/01:343
– disciplinansvar för en överläkare vars felaktiga journalanteckningar lett till beslut om återintagning av patient till sjukvårdsinrättning oaktat stöd härför saknats i bestämmelserna i lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård 00/01:353
– kritik mot en rättspsykiatrisk avdelning angående handläggningen av ett ärende rörande avskiljning av en häktad person som var intagen för rättspsykiatrisk undersökning 03/04:299

Regeringsformen

– att en byggnadsnämnd låtit ett privat företag bestrida kostnaderna för ett extra nämndsammanträde har ansetts strida mot 1 kap. 9 § regeringsformen 99/00:366
– fråga huruvida en länsstyrelse överlämnat förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning till en jägarorganisation 00/01:269
– på JO:s initiativ upptagen fråga om huruvida vissa arbetslöshetskassor överlämnat uppgifter som innefattar myndighetsutövning till fackförbund 01/02:187
– användning av alkoholutandningsprov i ett ärende angående försörjningsstöd 03/04:250
– initiativärende mot ett kommunalförbund angående fråga om inskränkning av offentliganställdas yttrande- och meddelarfrihet 03/04:396

Regeringsrätten

– fråga om handläggning i kammarrätt och Regeringsrätten av en begäran att få utskrifter av vittnesförhör 99/00:201

Registrering

– uttalanden angående att Patent- och registreringsverket i ett ärende om registrering av näringsförbud kontaktat tingsrätten för att få besked om en dom om näringsförbud var omedelbart verkställbar samt registrerat näringsförbud i enlighet med tingsrättens besked, som var felaktigt 01/02:181

Registrering av handlingar

– kommunala nämnder har inte registrerat (diariefört) allmänna handlingar i ärenden om färdtjänst. Fråga om registreringsskyldighet föreligger 00/01:560

– rutiner för diarieföring hos ett kommunalt bolag 02/03:491

Remissyttrande
– allvarlig kritik mot Luleå tekniska universitet för handläggningen av en begäran om att få ta del av en allmän handling och för det sätt på vilket universitet handlagt JO:s remiss 99/00:356

Resning
– handläggningen av framställningar om utredningsåtgärder efter det att en brottmålsdom vunnit laga kraft 00/01:69
– Riksåklagarens handläggning av det s.k. Osmo Vallo-fallet 02/03:116

Revision
– remissyttrande över ett betänkande rörande inrättande och organisation av den nya riksreviosionsmyndigheten under riksdagen 02/03:512

Rikspolisstyrelsen
– tillförlitligheten av snabbtest för analys av narkotiska preparat 03/04:132
– fråga om hur man lämpligen bör förfara när polisen inte har möjlighet att bifalla en begäran från åklagaren om utredningshjälp 03/04:82

Riksrevisionen
– remissyttrande över ett betänkande rörande inrättande och organisation av den nya riksreviosionsmyndigheten under riksdagen 02/03:512

Riksåklagaren
– fråga om hur man lämpligen bör förfara när polisen inte har möjlighet att bifalla en begäran från åklagaren om utredningshjälp 03/04:82

Rättegångsbalken
– långsam handläggning av en fråga om rättegångshinder 99/00:44
– en tingsrätts handläggning av ett tvistemål efter det att parterna hade förlikts 99/00:51
– bristfällig redovisning av bevisvärderingen i dom där den tilltalade dömts mot sitt nekande 99/00:55
– möjligheten för en polismyndighet att lägga ned en förundersökning med motiveringen ”brott kan ej styrkas” 00/01:62
– ”snattefonen” – polisens användning av förenklad utredning vid butikssnatterier 00/01:137
– kritik mot en tingsrätt för att den låtit ett beslag bestå efter det att åtalet ogillats 01/02:40
– fråga om tillämpning av rättegångsbalkens bestämmelse om förbud mot fotografering i rättssal 01/02:46
– kritik mot en polismyndighet för att ett beslag hade skett inom ramen för en utredning enligt 23 kap. 22 § rättegångsbalken 01/02:95
– handläggningen av en förundersökning angående mord under vilken bl.a. bevisupptagning skett vid domstol med ett ”anonymt” vittne 02/03:67

– fråga om den särskilda förutsättningen för en polisman att gripa en person, dvs. brådskande fall, var uppfylld samt dokumentationen av ingripandet 03/04:67
– fråga om hur man lämpligen bör förfara när polisen inte har möjlighet att bifalla en begäran från åklagaren om utredningshjälp 03/04:82

Rättelse
– formerna för rättelse av uppgifter i protokoll från ett kommunalt utskotts sammanträde 01/02:422
– förfarandet vid ändringar av en kommunal myndighets beslut genom självrättelse 02/03:397
– initiativärende mot en länsrätt angående frågor om självrättelse med stöd av 32 § förvaltningsprocesslagen 03/04:159

Rättshjälp
– kritik mot en länsrätt för att muntlig förhandling hållits i ett mål enligt lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård (LPT) i parts utevaro och utan att något offentligt biträde förordnats 99/00:180

Rättskraft
– byggnadsnämnd har vidhållit ett krav på avgift enligt plan- och bygglagen, på annan grund än vad länsstyrelsen vid överprövning underkänt och för ett tillstånd som inte utgjort förhandsbesked eller någon annan i lagen föreskriven form av beslut. Serviceskyldighet med avseende på ansökningar om sådant tillstånd 00/01:484

Rättspsykiatrisk vård
– uttalanden om vilka rutiner som bör tillämpas när det gäller handläggningen av yttranden enligt 22 § lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård 99/00:74
– kritik mot en förvaltningsdomstol för dröjsmål vid handläggningen av en underrättelse från åklagare om att ett beslut enligt lagen om rättspsykiatrisk vård inte skulle överklagas. Även framställning från JO om författningsändring 03/04:153

Samtycke
– fråga om en åklagares möjlighet att under en förundersökning godkänna att personer som inte var skäligen misstänkta för brott i samband med förhör tillfrågades om de frivilligt ville lämna salivprov för DNA-analys 03/04:72

Sekretess
– fråga om utlämnande av handling kan ej prövas enligt 23 kap. 18 § första stycket rättegångsbalken när den som begärt att få ut handlingen avförts som misstänkt 99/00:392
– utlämnande av uppgift att en person var häktad 99/00:378
– utlämnande av uppgifter vid rehabiliteringsmöte 99/00:380

- fråga om lämpligheten, särskilt från sekretessynpunkt, av att familjerådgivning enligt bestämmelserna i 12 a § socialtjänstlagen (1980:620) bedrivs med anlitande av socialsekreterare som tjänstgör inom kommunens individinriktade socialtjänst i övrigt 99/00:272
- kritik mot socialsekreterare som på eget initiativ lämnat ut sekretessskyddad uppgift till försäkringskassan 99/00:374
- fråga angående offentliggörande av integritetskänsliga uppgifter i en dom, då muntlig förhandling hållits inom stängda dörrar 99/00:175
- offentliggörande av namnuppgifter i kungörelsedelgivning rörande mål om bistånd enligt 6 g § socialtjänstlagen 99/00:191
- fråga om två lokala skattekontor tillhörande samma skattemyndighet är att betrakta som självständiga verksamhetsgrenar i förhållande till varandra 99/00:393
- ifrågasatt dataintrång och sekretessbrott hos allmän försäkringskassa 00/01:533
- försäkringskassas utlämnande av handlingar till utländsk myndighet 00/01:539
- läkare har utan medgivande lämnat ut sekretesskyddade uppgifter rörande patient och dennes make till polis och överförmyndare. – Fråga om läkaren haft lagstöd för sina åtgärder 00/01:512
- ett på JO:s initiativ upptaget ärende mot Kriminalvårdsmyndigheten Örebro, anstalten Hinseberg, och Kriminalvårdsmyndigheten Kumla (sjukvårdsavdelningarna) angående hanteringen av vissa sekretessbelagda handlingar 00/01:518
- lämpligheten av att en länsarbetsnämnd i förväg ger företag möjlighet att efterge sekretess i ärenden om varsel enligt lagen (1974:13) om vissa anställningsfrämjande åtgärder 00/01:564
- sekretessfrågor i samband med en skattemyndighets överförande av ett dokument på elektronisk väg 01/02:201
- försäkringskassas deltagande i rehabiliteringsmöte 01/02:442
- En elev medförde ett skarpladdat skjutvapen till skolan. I samband med att han avväpnades av skolans personal hotade han att hämta ett nytt vapen – fråga om rektor i samband med att information om händelsen gavs till de andra elevernas föräldrar kunnat lämna ut uppgifter som omfattas av sekretess 01/02:451
- kritik mot en vård- och servicenämnd angående utlämnande av namnuppgifter på vissa personer med pågående biståndsinsatser i form av hemtjänst till Pensionärernas Riksorganisation PRO 01/02:437
- fråga om bestämmelsen om sekretess i biblioteksverksamhet kan tillämpas beträffande uppgifter hos ett bibliotek om enskildas sökningar på Internet 01/02:469
- fråga bl.a. om en handläggare vid en arbetsförmedling brutit mot tystnadsplikten 01/02:466
- fråga om skyldighet för Barnombudsmannen att göra anmälan till socialnämnd på grund av anonyma skrivelser enligt vilka det kunde misstänkas att några flickor hade blivit könsstympade; även fråga om det på grund av

sekretess förelåg hinder för Barnombudsmannen att göra en polisanmälan i anledning av de i skrivelserna lämnade uppgifterna 02/03:170
- fråga om meddelarfrihet rått för uppgifter som en yrkesinspektör fått kännedom om i samband med inspektion av ett s.k. korttidshem 02/03:486
- en tingsrätts åtgärd att i ett konkursbeslut och en kungörelse om konkursbeslutet utelämna en persons namn då det av ett personbevis framgick att denne hade s.k. skyddade personuppgifter 03/04:54
- fråga bl.a. om i vilken utsträckning en förälder som inte är vårdnadshavare har rätt att få del av information rörande barnets skolgång 03/04:430
- disciplinansvar för en domare i en förvaltningsdomstol med anledning av att innehållet i sekretesskyddade handlingar röjts 03/04:167
- en länsstyrelse har inhämtat en kreditupplysning i andra syften än lagens, för bedömning av kreditvärdighet e.d. Frågor om service, saklighet och personlig integritet 03/04:191
- åtal mot en biskop för tjänstefel med anledning av hennes handläggning av en begäran om utlämnande av handlingar 03/04:435

Service
- uttalanden rörande omfattningen av allmänhetens möjligheter att per telefon komma i direkt kontakt med en myndighets tjänstemän; särskilt fråga om skyldigheten att lämna ut tjänstemännens direktnummer 00/01:529
- byggnadsnämnd har vidhållit ett krav på avgift enligt plan- och bygglagen, på annan grund än vad länsstyrelsen vid överprövning underkänt och för ett tillstånd som inte utgjort förhandsbesked eller någon annan i lagen föreskriven form av beslut. Serviceskyldighet med avseende på ansökningar om sådant tillstånd 00/01:484
- fråga om skyldighet för Aktiebolaget Svensk Bilprovning att vid kontrollbesiktningsförrättningar upplysa om ett alternativ till att efterkomma förelägganden (provning vid verkstad av särskilt slag) – med hänsyn till utformningen av regeringsförfattningen på området och till föreskrifter i övrigt 00/01:476
- fråga rörande myndigheters skyldighet att vara tillgängliga via elektronisk post (e-post) 00/01:510
- olämpligheten av att en myndighet i beslutsliknande former tolkar (”förtydligar”) egna beslut 00/01:490
- vidarebefordran av en skrivelse från en enskild till ledamöter i kommunala nämnder på deras hemadresser har inte ansetts omfattas av serviceskyldigheten enligt förvaltningslagen 01/02:425
- en länsstyrelse har inhämtat en kreditupplysning i andra syften än lagens, för bedömning av kreditvärdighet e.d. Frågor om service, saklighet och personlig integritet 03/04:191
- fråga om en myndighets skyldighet att besvara frågor 03/04:447

Självrättelse
- förfarandet vid ändringar av en kommunal myndighets beslut genom självrättelse 02/03:397

Skattemyndighet
- beslut om förlängt sekretesskydd skickat till fel person 99/00:229
- förfalskande av annan tjänstemans signatur 99/00:229
- kritik mot en skattemyndighet för utformningen av en beslutsmotivering 01/02:199
- bandupptagning som efterforskningsmetod 02/03:189
- överklagande, återkallelse samt återtagande av återkallelse 02/03:192

Skolan

Förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg
- fråga om en specialskola kunnat stänga skolan för personalens studie- och planeringsdagar utan att erbjuda eleverna alternativ omsorg, särskilt mot bakgrund av att den tillfälliga omsorgen måste uppfylla särskilda krav med avseende på personalens kompetens 03/04:365

Grundskolan
- lärare har genom en elev förmedlat ett brev till dennes målsman innehållande känsliga uppgifter om eleven. Förfarandet har ansetts olämpligt 99/00:360
- I en grundskola omhändertog personal en s.k. laserpenna, tillhörig en elev. Pennan återlämnades först efter nära ett och ett halvt år. – Fråga om de rättsliga grunderna för omhändertagandet. Även kritik för dröjsmålet med att återlämna pennan 01/02:380
- fråga bl.a. om i vilken utsträckning en förälder som inte är vårdnadshavare har rätt att få del av information rörande barnets skolgång 03/04:430

Gymnasieskolan
- kritik mot en gymnasieskola för bristfälliga åtgärder med avseende på en elevs fortsatta skolgång m.m. 01/02:373

Skolstyrelse och skolledning
- fråga om rektor genom att neka politiskt ungdomsförbund att bedriva verksamhet i skola handlat grundlagsstridigt 99/00:418
- rektor har förbjudit personalen att använda skolans interna postdistribueringssystem (postfack) för utdelning av privata meddelanden. – Fråga om skolan har rätt att ingripa mot spridning av politisk propaganda som läggs i postfacken 99/00:422
- kritik mot skola för användning av s.k. kontrakt i mobbningsfall. Även kritik mot personal som utpekat en elev som ”mobbare” utan att ha tillräckligt underlag härför 99/00:350
- förvaltningschef har utfärdat riktlinjer rörande lärares och elevers kontakter med massmedia. – Fråga om förvaltningschefen härigenom kränkt den enskildes meddelar- och yttrandefrihet 00/01:581
- kritik mot barn- och grundskolenämnd för underlåtenhet att individuellt pröva en elevs rätt till fortsatt skolskjuts m.m. 00/01:459

- kritik mot kommunal vuxenutbildning (komvux) bl.a. för att utan rättsligt stöd ta ut avgifter av eleverna för stenciler 00/01:456
- kritik mot bl.a. grundskola för bristande åtgärder vad gäller skolelevers fullgörande av skolplikt 00/01:466
- kritik mot en skola som mottagit ett barn som elev under falskt namn och utan att känna till eller försöka få kännedom om hennes riktiga personuppgifter. Kritik även för att skolan inte kontrollerade uppgiften om vem som var vårdnadshavare för barnet 00/01:429
- handläggningen av ett ärende rörande utökad tid inom barnomsorgen, bl.a. fråga om sökanden begärt beslut i saken eller endast information. – Kritik mot barn- och ungdomsnämnden för bl.a. dröjsmål med att fatta beslut i ärendet 00/01:463
- kritik mot barn- och grundskolenämnd för dröjsmål med fullgörande av anmälningsskyldigheten i 71 § socialtjänstlagen (1980:620) med anledning av en inträffad händelse. – Även fråga om information om händelsen till föräldrar till övriga barn hos en kommunal dagbarnvårdare 01/02:376
- En elev medförde ett skarpladdat skjutvapen till skolan. I samband med att han avväpnades av skolans personal hotade han att hämta ett nytt vapen – fråga om rektor i samband med att information om händelsen gavs till de andra elevernas föräldrar kunnat lämna ut uppgifter som omfattas av sekretess 01/02:451
- En kommunal tjänsteman har i sin egenskap av rektor vid en gymnasieskola till utbildningskontoret överlämnat förslag till lönesättning för lärare, däribland hans hustru, vid skolan – Fråga om rektorn varit jävig enligt bestämmelserna i 6 kap. 25 § kommunallagen 01/02:388
- två kommundelsnämnders handläggning av ett ärende rörande placeringen av ett barn i skola och skolbarnsomsorg – fråga om skyldighet för skolmyndighet att kontrollera vem som är vårdnadshavare för barnet 01/02:392
- kritik mot en barn- och utbildningsnämnd för placering av barn i en skola mot vårdnadshavares vilja. Fråga om skolmyndighets skyldighet att kontrollera vem som är elevs vårdnadshavare och dennes inställning till inskrivning i viss skola 01/02:397
- initiativärende: kritik mot en stadsdelsnämnd för bristfälliga insatser vad gäller skyldigheten att tillse att en elev i grundskolan fullgjorde sin skolplikt. Även kritik för underlåtenhet att fullgöra den i 71 § socialtjänstlagen (1980:620) föreskrivna anmälningsskyldigheten 01/02:400
- fråga om en specialskola kunnat stänga skolan för personalens studie- och planeringsdagar utan att erbjuda eleverna alternativ omsorg, särskilt mot bakgrund av att den tillfälliga omsorgen måste uppfylla särskilda krav med avseende på personalens kompetens 03/04:365
- fråga bl.a. om i vilken utsträckning en förälder som inte är vårdnadshavare har rätt att få del av information rörande barnets skolgång 03/04:430

Socialförsäkring

- underlåtenhet att fatta beslut 99/00:294
- underlåtenhet att fatta beslut 99/00:295
- avslag på begäran om hörande av annan än part 99/00:297

- underlåtenhet att fatta beslut i ärende om tandvårdsersättning 99/00:299
- försäkringskassa har inte besvarat begäran om anstånd 99/00:300
- dröjsmål med underrättelse om beslut 99/00:300
- partsinsyn 99/00:300
- försäkringskassas beslut och underrättelser därom 99/00:304
- ändring av gynnande beslut 99/00:312
- dröjsmål med omprövning i avvaktan på överklagande 99/00:315
- underlåtenhet att vidarebefordra överklagande 99/00:316
- socialförsäkringsnämnds behörighet att fatta beslut i tjänstemannaärende 99/00:316
- delgivning av omprövningsbeslut enligt 30 § lagen om underhållsstöd 99/00:322
- skyndsamhetskravet vid partsinsyn 99/00:332
- underlåtenhet att fatta beslut i fråga om anstånd eftersom ansökan inte gjorts på fastställd blankett 99/00:330
- tjänstemans överskridande av behörighet 00/01:363
- obesvarade förfrågningar m.m. med anledning av att en akt förkommit 00/01:366
- flera fel i samma ärende 00/01:367
- underlåtenhet att pröva en anmälan rörande statligt personskadeskydd 00/01:372
- handläggning av ärenden enligt 17 kap. 1 § andra stycket lagen AFL 00/01:375
- kommunicering i ärende om förtidspension/sjukbidrag 00/01:380
- ansökan av underårig om förlängt underhållsstöd 00/01:384
- utredningsskyldighet i ärende om underhållsstöd 00/01:388
- kommunicering i ett ärende om bostadsbidrag 00/01:391
- utformningen av en kommuniceringsskrivelse 00/01:392
- utformningen av provisoriskt beslut om sjukbidrag 00/01:394
- dröjsmål med att fatta beslut i ärende om handikappersättning 00/01:396
- återbetalning av bidragsbelopp i ärende om underhållsstöd 00/01:399
- utformningen av en underrättelse om ett av socialförsäkringsnämnden fattat beslut 00/01:402
- dröjsmål med expediering av beslut 00/01:403
- rutiner för utsändande av beslut 00/01:406
- långsam handläggning av omprövningsärende 00/01:409
- underlåtenhet att vidarebefordra överklagande 00/01:411
- dröjsmål med verkställighet av länsrätts dom 00/01:417
- Riksförsäkringsverkets dröjsmål att ändra Allmänna råd 00/01:419
- ifrågasatt dataintrång och sekretessbrott hos allmän försäkringskassa 00/01:533
- försäkringskassas utlämnande av handlingar till utländsk myndighet 00/01:539
- handläggning av långa sjukfall 01/02:315
- iakttagelser vid inspektion 01/02:323
- tid för utbetalning av sjukpenning 01/02:328
- ansökan om pensionsförmån som undertecknats av god man 01/02:331

- långsam handläggning 01/02:335
- underlåtenhet att besvara brevförfrågningar 01/02:335
- dröjsmål bl.a. med verkställighet av domstols dom 01/02:338
- långsam handläggning 01/02:340
- ej fattat beslut i ärende om utfärdande av blankett E 121 01/02:341
- underlåtenhet att behandla ett yrkande 01/02:343
- oklarhet om vad som utgjort kassans beslut 01/02:345
- underlåtenhet att kommunicera med förvaltare 01/02:345
- beslut har fattats på kommuniceringstidens sista dag 01/02:347
- val av fullföljdshänvisning vid avvisning av ansökan om bostadsbidrag 01/02:349
- dröjsmål med beslut om indragning av sjukpenning 01/02:353
- underlåtenhet att fatta beslut med anledning av inkomna läkarintyg 01/02:353
- tillämpning av 20 kap. 10 a § lagen (1962:381) om allmän försäkring 01/02:356
- företräde inför socialförsäkringsnämnd 01/02:356
- deltagande i rehabiliteringsmöte 01/02:442
- begränsning av anförande 02/03:305
- socialförsäkringsnämnds protokoll 02/03:306
- socialförsäkringsnämnds ”upphävande” av beslut 02/03:309
- tillämpningen av 20 kap. 10 a § AFL 02/03:311
- återkallande av beslut 02/03:315
- besvarande av begäran om anstånd 02/03:316
- handläggningstid för omprövning 02/03:318
- handling rubricerad som överklagande 02/03:322
- utformning av ett avvisningsbeslut 02/03:323
- handläggning av omprövning av beslut om pension resp. beslut om pensionsrätt 02/03:326
- återkrav av assistansersättning 02/03:339
- underlåtenhet att informera om förestående lagändring 03/04:331
- felaktigt informationsbrev 03/04:334
- formlös indragning av sjukpenning 03/04:337
- ändring i socialförsäkringsnämnds protokoll 03/04:338
- ändring i socialförsäkringsnämnds protokoll 03/04:346
- hantering av begäran om omprövning 03/04:348
- partsinsyn 03/04:389

Socialtjänsten

I Socialtjänstlagen (SoL)

Allmänna riktlinjer för socialnämndens verksamhet

- en socialnämnd har möjlighet att efter en anmälan enligt 71 § SoL ta kontakt och diskutera anmälan med barnets vårdnadshavare utan att inleda en utredning enligt 50 § SoL 99/00:238

- fråga om lämpligheten, särskilt från sekretessynpunkt, av att familjerådgivning enligt bestämmelserna i 12 a § socialtjänstlagen (1980:620) bedrivs med anlitande av socialsekreterare som tjänstgör inom kommunens individinriktade socialtjänst i övrigt 99/00:272
- fråga om en socialnämnds ansvar för personer med psykiska funktionshinder 00/01:297
- om en ansökan om bistånd är oklar skall socialnämnden försöka klarlägga vad sökanden begär bistånd till 00/01:292
- en socialförvaltning kan inte neka den som har ett s.k. egnamedelskonto att göra ett uttag av pengar som finns på kontot 00/01:290
- principen om helhetssyn skall gälla vid handläggningen av ett ärende inom socialtjänsten 00/01:301
- fråga om en socialnämnd har iakttagit bl.a. föreskrifterna i 33 § SoL när nämnden har beviljat bistånd mot återbetalning 00/01:293
- fråga om socialtjänstens möjlighet att, vid tvist mellan två föräldrar, medverka när den ene föräldern avser att hämta ett gemensamt barn från den andre föräldern 00/01:285
- fråga om anlitande av privata rättssubjekt som utredare inom socialtjänsten 01/02:250
- fråga om socialnämndens handläggning av ett ärende angående bistånd när den enskilde var psykiskt funktionshindrad och inte ville ha kontakt med socialtjänsten 01/02:222
- En förälder motsatte sig att den andra föräldern skulle ha rätt till umgänge med de gemensamma barnen. Fråga om socialförvaltningen varit alltför aktiv för att få till stånd ett möte mellan barnen och den förälder som inte hade del i vårdnaden om barnen 01/02:227
- fråga om en socialnämnd i ett biståndsärende, när sökanden har att förete läkarintyg, kan kräva att intyget skall vara utfärdat av läkare vid en vårdcentral 01/02:240
- I samband med en tvist angående vårdnad om barn anordnade socialförvaltningen s.k. samarbetssamtal. Fråga om den som hade lett samtalen kunde lämna synpunkter på vårdnadsfrågan i en skrivelse till domstolen efter en begäran av den ena parten 01/02:282
- fråga om en socialnämnds handläggning när domstol förordnat att en förälders umgänge med barn skall utövas i närvaro av en kontaktperson som utses av socialnämnden; även fråga bl.a. om det på grund av jäv förelåg hinder för en tjänsteman att fatta beslut angående entledigande av en kontaktperson när en berörd förälder var anställd vid samma förvaltning som tjänstemannen 02/03:252
- fråga om en socialnämnds möjlighet att bistå en dansk social myndighet med uppgifter rörande ett barn som var tvångsomhändertaget i Danmark men som vistades i Sverige 02/03:273
- fråga om det förelegat skäl för en länsstyrelse att kritisera en socialnämnd för att nämnden bl.a. inte verkat för att i ett visst fall få tillstånd s.k. samarbetssamtal 02/03:279
- En socialnämnd inledde en utredning med anledning av att en yngling misstänktes för att ha sålt droger i sin skola; fråga om nämnden kunnat låta

en polis vara närvarande när nämnden första gången träffade den unge och dennes mor 03/04:289

Omsorger om barn och ungdom

- fråga om när en socialnämnd skall underrätta vårdnadshavare om att en s.k. barnavårdsutredning har inletts 99/00:243
- socialnämnds skyldighet att verka för att en förälder upprätthåller kontakt med sitt barn som har beretts vård enligt LVU 99/00:268
- kritik mot bl.a. socialförvaltning för bristande åtgärder vad gäller skolelevers fullgörande av skolplikt 00/01:466
- En pojke, som en längre tid hade varit placerad i ett HVB-hem, omplacerades till ett familjehem. Fråga om nämnden hade brustit vid planeringen inför pojkens flyttning 01/02:232
- fråga om det förelåg förutsättningar för att avsluta en s.k. barnavårdsutredning 02/03:196
- fråga om en socialnämnds möjlighet att bistå en dansk social myndighet med uppgifter rörande ett barn som var tvångsomhändertaget i Danmark men som vistades i Sverige 02/03:273
- En socialnämnd beslutade att en famljehemsplacering av barn skulle upphöra; fråga bl.a. om nämnden med erforderlig omsorg hade utrett förutsättningarna för familjehemsvårdens upphörande och om nämndens förberedelser inför barnets hemflyttning var tillräckliga 03/04:207
- fråga om socialnämnden varit passiv i ett ärende angående en elev i grundskolan som ”skolvägrade” 03/04:218
- fråga om brister i utredningen i ett ärende angående upphörande av familjehemsplacering 03/04:223
- fråga om socialnämnden har brustit i informationen till ett familjehem angående en planerad omplacering av barn 03/04:230

Stöd till missbrukare

- en kvinna som hade psykiska problem och som missbrukade narkotika avled, sannolikt på grund av en överdos av narkotika; fråga om socialnämnden hade åsidosatt sina åligganden är det gällde att i olika hänseenden bistå kvinnan 02/03:205

Vård i familjehem och i hem för vård eller boende

- socialnämnds skyldighet att verka för att en förälder upprätthåller kontakt med sitt barn som har beretts vård enligt LVU 99/00:268
- fråga om en socialnämnd vid familjehemsplacering av en fyraårig flicka, vars vårdnadshavare dömts till ett långt fängelsestraff för mord på flickans mor, fullgjort sin skyldighet att överväga en s.k. anhörigplacering 01/02:204
- En pojke, som en längre tid hade varit placerad i ett HVB-hem, omplacerades till ett familjehem. Fråga om nämnden hade brustit vid planeringen inför pojkens flyttning 01/02:232
- fråga om val av familjehem för en tvåårig flicka vars mor dömts till ett långvarigt fängelsestraff förenat med utvisning 01/02:217

– fråga om en socialnämnds utförande av en utredning rörande ett familjehems lämplighet 02/03:210
– En socialnämnd beslutade att en famljehemsplacering av barn skulle upphöra; fråga bl.a. om nämnden med erforderlig omsorg hade utrett förutsättningarna för familjehemsvårdens upphörande och om nämndens förberedelser inför barnets hemflyttning var tillräckliga 03/04:207
– fråga om brister i utredningen i ett ärende angående upphörande av familjehemsplacering 03/04:223
– fråga om socialnämnden har brustit i informationen till ett familjehem angående en planerad omplacering av barn 03/04:230

Handläggning av ärende m.m.

– fråga om socialnämnds möjlighet att ändra ett beslut enligt 37 § SoL om att efterge den enskildes ersättningsskyldighet för vistelse på behandlingshem 99/00:231
– det är fel att ange att ett beslut om avslag på en ansökan om bistånd enligt 6 g § SoL inte kan överklagas eftersom beslutet kan bli föremål för prövning enligt reglerna om laglighetsprövning i 10 kap. kommunallagen. Av ett beslut att avslå en ansökan om ekonomiskt bistånd måste det tydligt framgå om prövningen har skett enligt 6 b § eller 6 g § SoL 99/00:235
– en socialnämnd har möjlighet att efter en anmälan enligt 71 § SoL ta kontakt och diskutera anmälan med barnets vårdnadshavare utan att inleda en utredning enligt 50 § SoL 99/00:238
– en länsstyrelse uttalade i ett tillsynsbeslut att ett allvarligt fel inträffat vid en socialnämnds handläggning av ett biståndsärende. På grund av brister i socialförvaltningens rutiner föranledde länsstyrelsens beslut inte någon åtgärd från förvaltningens sida 99/00:241
– fråga om när en socialnämnd skall underrätta vårdnadshavare om att en s.k. barnavårdsutredning har inletts 99/00:243
– handläggning av ett ärende rörande återbetalning av bistånd 99/00:248
– om en vårdnadsutredning blir fördröjd måste utredaren självmant underrätta tingsrätten om detta 99/00:280
– kritik mot socialsekreterare som på eget initiativ lämnat ut sekretesskyddad uppgift till försäkringskassan 99/00:374
– offentliggörande av namnuppgifter i kungörelsedelgivning rörande mål om bistånd enligt 6 g § socialtjänstlagen 99/00:191
– kritik mot psykologenhet för genomförande av ett s.k. begåvningstest av ett barn utan att ha inhämtat tillstånd därtill från båda vårdnadshavarna 00/01:472
– en länsrätt handlade ett mål angående verkställighet av en dom rörande umgängesrätt. Fråga om en tjänsteman vid en socialförvaltning självmant ägt rätt att tillskriva länsrätten och ge uttryck för sin uppfattning i umgängesfrågan 00/01:325
– en tingsrätt handlade ett mål angående umgänge med barn. – Fråga om lämpligheten av att två tjänstemän vid en socialförvaltning, som svarat för s.k. samarbetssamtal mellan föräldrarna, i en skrivelse till en av för-

äldrarnas ombud i målet uttalade sin uppfattning i umgängesfrågan 00/01:329

- fråga om rätt till partsinsyn under handläggningen av en vårdnadsutredning 00/01:317
- fråga bl.a. om utformningen av ett beslut enligt 6 kap. 19 § föräldrabalken att utse en vårdnadsutredare 00/01:332
- en person erhöll av en socialnämnd bistånd mot återbetalningsskyldighet och utfärdade i samband med beslutet fullmakt för socialnämnden att från hennes arbetsgivare uppbära kommande lön. – Fråga om en tjänsteman vid socialförvaltningen i efterhand i fullmakten kunnat fylla i det belopp som arbetsgivaren skulle betala till socialnämnden 00/01:314
- en tjänsteman vid en socialförvaltning har förtydligat ett läkarintyg efter kontakt med den läkare som utfärdat intyget. Tjänstemannen borde därvid ha gjort en notering om bl.a. vem som hade gjort tillägget 00/01:337
- fråga om en socialnämnd i ett biståndsärende, när sökanden har att förete läkarintyg, kan kräva att intyget skall vara utfärdat av läkare vid en vårdcentral 01/02:240
- fråga om anlitande av privata rättssubjekt som utredare inom socialtjänsten 01/02:250
- fråga om beslut i biståndsärenden får delges med den enskilde genom att denne anmodas att hämta beslutet hos myndigheten 01/02:272
- fråga om socialnämnds möjlighet att godkänna ett avtal angående vårdnad, boende eller umgänge när saken är föremål för prövning av domstol 01/02:275
- fråga om vilken utredning som en socialnämnd bör företa innan nämnden godkänner ett avtal angående vårdnad, boende eller umgänge 01/02:278
- fråga om handläggares förslag till beslut i ett s.k. adoptionsärende bör redovisas i socialnämndens adoptionsutredning 01/02:279
- fråga om socialnämnds ansvar för att faderskapet till ett barn klarläggs när det, efter att nämnden godkänt viss mans bekräftelse av faderskapet, kom fram att modern vid barnets födelse var gift med en annan man 01/02:286
- passiv handläggning av ett ärende angående fastställande av faderskap 01/02:290
- fråga om sökandens rätt att i ett biståndsärende få lämna uppgifter muntligt 01/02:294
- handläggningen av en invändning om jäv i ett s.k. barnavårdsärende 01/02:296
- kritik mot socialtjänstemän som utan samtycke från klienten tagit kontakt med anhöriga till denne för att diskutera klientens personliga förhållanden 01/02:433
- kritik mot en vård- och servicenämnd angående utlämnande av namnuppgifter på vissa personer med pågående biståndsinsatser i form av hemtjänst till Pensionärernas Riksorganisation PRO 01/02:437
- fråga om en socialnämnds handläggning när domstol förordnat att en förälders umgänge med barn skall utövas i närvaro av en kontaktperson som utses av socialnämnden; även fråga bl.a. om det på grund av jäv förelåg hinder för en tjänsteman att fatta beslut angående entledigande av en kon-

taktperson när en berörd förälder var anställd vid samma förvaltning som tjänstemannen 02/03:252
- fråga bl.a. om handläggningen av en ansökan om bistånd när socialnämnden nyligen hade prövat frågan 02/03:218
- fråga om en socialnämnds möjlighet att bistå en dansk social myndighet med uppgifter rörande ett barn som var tvångsomhändertaget i Danmark men som vistades i Sverige 02/03:273
- fråga om det förelegat skäl för en länsstyrelse att kritisera en socialnämnd för att nämnden bl.a. inte verkat för att i ett visst fall få tillstånd s.k. samarbetssamtal 02/03:279
- fråga om två avtal angående umgänge med barn var utformade så att socialnämnden bort godkänna dem 02/03:283
- fråga om en socialnämnds möjlighet att till en tjänsteman delegera rätten att överklaga domar och beslut som meddelats av en länsrätt 02/03:284
- fråga om det på grund av jäv förelåg hinder för en ledamot i en socialnämnd att delta i ett beslut om svar på ett brev 02/03:285
- fråga om en socialnämnd var skyldig att kommunicera ett läkarutlåtande som kom in till nämnden i ett LVU-ärende efter att länsrätten hade hållit förhandling i målet angående vård enligt LVU 02/03:287
- En socialnämnd beslutade att en famljehemsplacering av barn skulle upphöra; fråga bl.a. om nämnden med erforderlig omsorg hade utrett förutsättningarna för familjehemsvårdens upphörande och om nämndens förberedelser inför barnets hemflyttning var tillräckliga 03/04:207
- fråga om brister i utredningen i ett ärende angående upphörande av familjehemsplacering 03/04:223
- fråga om socialnämnden varit passiv i ett ärende angående en elev i grundskolan som ”skolvägrade” 03/04:218
- En man ansökte om bistånd i form av ledsagarservice; fråga bl.a. om socialnämnden borde ha prövat ansökan enligt 4 kap. 1 § SoL och inte endast enligt 4 kap. 2 § SoL 03/04:236
- Krav på återbetalning av bistånd har inte ansetts kunna grundas på ett allmänt hållet s.k. rambeslut enligt vilket kommande bistånd skulle utgå som förskott på förmån eller ersättning; fråga även bl.a. om socialnämnden i efterhand kunnat förordna att tidigare beviljat bistånd skulle utgöra förskott på förmån eller ersättning 03/04:240
- användning av alkoholutandningsprov i ett ärende angående försörjning 03/04:250
- Modern till ett barn uppgav i ett ärende angående faderskap att hon under eller i nära anslutning till konceptionstiden haft samlag med tre män; fråga om i vilket skede av utredningen som socialnämnden borde ha hört männen angående faderskapet 03/04:284
- En socialnämnd inledde en utredning med anledning av att en yngling misstänktes för att ha sålt droger i sin skola; fråga om nämnden kunnat låta en polis vara närvarande när nämnden första gången träffade den unge och dennes mor 03/04:289
- handläggningen av ett ärende angående bistånd i form av kontaktperson 03/04:293

II Lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU)

- en mor hade rest med sitt barn till Frankrike. – Fråga om socialnämnden kunde omhänderta barnet enligt 6 § LVU för att återföra barnet till Sverige. Även frågor om formen för återkallande av ett beslut om omhändertagande enligt 6 § LVU, dokumentation, m.m. 99/00:251
- fråga om det förelåg förutsättningar för ett omedelbart omhändertagande av en tonåring med stöd av 3 § och 6 § LVU. Även fråga om socialnämnden ägde anlita polis för att flytta den unge från ett behandlingshem till ett annat hem 99/00:261
- socialnämnds skyldighet att verka för att ett offentligt biträde utses när ett ingripande enligt LVU blir aktuellt 99/00:264
- socialnämnds skyldighet att verka för att en förälder upprätthåller kontakt med sitt barn som har beretts vård enligt LVU 99/00:268
- företrädare för socialnämnd bör som regel närvara vid polishandräckning enligt 43 § 2 lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga 99/00:270
- fråga om en socialnämnd ägt placera en flicka i nedre tonåren, som vårdades med stöd av 2 § LVU, i ett ”eget boende” 00/01:307
- efter att polisen till socialnämnden anmält att en yngling var misstänkt för tillgrepp av en moped beslutades att den unge skulle omhändertas med stöd av 6 § LVU. Vid samtal med socialnämndens handläggare förnekade dock den unge att han tillgripit mopeden och hans uppgift visade sig senare vara riktig. Genom att inte omgående efter samtalet med den unge närmare undersöka vad som låg till grund för polisens misstankar har nämnden brustit i sitt ansvar för utredningen 00/01:305
- en pojke hade beretts vård enligt 2 § LVU. Fråga bl.a. om det fanns förutsättningar för fortsatt vård enligt LVU i samband med att vårdnaden om pojken flyttades från modern till fadern 01/02:244
- fråga om det utan stöd i lag förekommit avskiljning av intagna vid ett särskilt ungdomshem 02:03:222
- en anonym anmälan om att ett barn eventuellt utsatts för ett sexuellt övergrepp inkom till en socialnämnd; fråga bl.a. om det förelåg skäl för att omedelbart omhänderta barnet enligt 6 § LVU 02/03:229
- fråga om socialnämndens skyldighet att samråda med vårdnadshavaren i frågor som rör ett barn som vårdas enligt LVU 02/03:234
- fråga om socialnämnds skyldighet att underrätta vårdnadshavaren om att ett barn som vårdas enligt LVU eventuellt blivit utsatt för sexuellt övergrepp i familjehemmet 02/03:239
- två beslut angående tillämpningen av 6 § LVU; fråga bl.a. om socialtjänsten genom beslut om omedelbart omhändertagande avsett att kringgå bestämmelserna i 21 kap. föräldrabalken om verkställighet av domar och beslut angående vårdnad 03/04:253

III Lagen om vård av missbrukare i vissa fall, LVM

- fråga om föreståndaren för ett LVM-hem haft rätt att omhänderta ett bankomatkort och en legitimationshandling från en person som vårdades vid hemmet 00/01:310

– föreståndaren för ett LVM-hem bedömde att en man som vårdades vid hemmet behövde beredas psykiatrisk vård vid sjukhus. Fråga bl.a. om det förelåg förutsättningar för att skriva ut mannen från LVM-hemmet i samband med att han fördes till sjukhus 02/03:243
– fråga om förutsättningarna för enhet inom hälso- och sjukvården att kvarhålla en patient som är föremål för vård enligt lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, LVM 02/03:301
– fråga om det förelegat förutsättningar för beslut om omedelbart omhändertagande med stöd av 13 § LVM 03/04:266
– fråga angående förutsättningarna för ett LVM-hem att omhänderta försändelser, beställningskuponger, som en intagen hade för avsikt att skicka m.m. 03/04:277
– fråga om utseende av s.k. kontaktman enligt 8 § LVM 03/04:281

Stöd och service till vissa funktionshindrade

– kritik mot kommun för bristande rutiner och åtgärder vid en anställds övergrepp mot boende i ett kommunalt gruppboende 00/01:359
– tillståndsplikt enligt 23 § LSS 01/02:308
– fråga om förutsättningarna för att tidsbegränsa beslut om insatser enligt LSS 03/04:324
– fråga om en kommun under åberopande av arbetsmiljöskäl kunnat vägra att tillhandahålla personlig assistans enligt LSS m.m. 03/04:317

Telefon

– inspelning av telefonsamtal till kronofogdemyndighets växel 99/00:168

Tillståndsplikt

– fråga om tillämpningen av bestämmelsen om tillståndsplikt enligt 23 § första stycket stycket lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) vid insatser enligt 9 § 9 LSS 01/02:308

Tillsyn

– kritik mot en miljönämnd för passivitet och otydlighet i ett ärende rörande tillsyn av ett sågverk 99/00:341
– tillsynsmyndighets skyldighet att utreda och fatta beslut vid klagomål om överträdelser av villkor i täkttillstånd 00/01:422
– skrivelse till Justitiedepartementet med synpunkter med anledning av iakttagelser gjorda under inspektioner vid vissa av polisens internutredningsenheter m.m. 00/01:204
– handläggningen av ett tillsynsärende; fråga om en legitimerad psykolog som till domstol avgivit två sakkunnigyttranden stått under socialstyrelsens tillsyn 01/02:299
– anmälan till åklagare för brott mot det inom strandskyddsområde gällande nybyggnadsförbudet: Utrymmet för bedömning av gärningens allvar och av uppsåt m.m. Brottets beteckning enligt miljöbalken 01/02:359

– fråga om det förelegat skäl för en länsstyrelse att kritisera en socialnämnd för att nämnden bl.a. inte verkat för att i ett visst fall få tillstånd s.k. samarbetssamtal 02/03:279
– tillsynsansvaret för ett Natura 2000-område 03/04:357

Tjänstefel

– en åklagare har dömts för tjänstefel för att utan laglig grund ha begärt att ett bankkonto skulle spärras 02/03:60
– ett åtal mot en rådman för tjänstefel bestående i att han i tre fall inte haft kanslidomar färdigställda på utsatta tider har ogillats med hänvisning till att gärningarna fick anses vara ringa 02/03:34
– åklagares åtgärd att väcka åtal och yrka ansvar för ett preskriberat brott och domares åtgärd att utfärda stämning samt döma för brottet; även fråga om befattningshavarnas eventuella straffrättsliga ansvar för dessa åtgärder 03/04:43
– Ett åtal mot en domare för tjänstefel, bestående i att han dömt en person för ett preskriberat brott, har ogillats med hänvisning till att hans oaktsamhet inte varit så klandervärd att den skall föranleda straffansvar 03/04:58
– åtal mot en biskop för tjänstefel med anledning av hennes handläggning av en begäran om utlämnande av handlingar 03/04:435

Tolk

– fråga om myndighets skyldighet att låta översätta en på utländskt språk författad överklagandeskrift till svenska 99/00:216
– kan en arbetsförmedling kräva att en sökande skall skriva på svenska? Även fråga om formuleringen av ett sådant krav 00/01:245
– fråga om Allmänna reklamationsnämndens skyldighet att låta översätta ingivna handlingar till svenska 03/04:174

Tredskodom

– utformningen av domslutet i en tvistemålsdom efter återvinning av en tredskodom 01/02:31

Tryckfrihetsförordningen

– handläggningen av en begäran om utlämnande av allmän handling. Kritik mot Husie stadsdelsfullmäktige för att sökanden avkrävts identitetsuppgift.
– Fråga om efterforskningsförbudet i 2 kap. 14 § tredje stycket tryckfrihetsförordningen (TF) överträtts 00/01:578
– fråga om ett avsnitt i en personalhandbok inneburit en inskränkning av yttrande- och meddelarfriheten 03/04:442
– initiativärende mot ett kommunalförbund angående fråga om inskränkning av offentliganställdas yttrande- och meddelarfrihet 03/04:396

Tvistemål

– långsam handläggning av en fråga om rättegångshinder 99/00:44
– en tingsrätts handläggning av ett tvistemål efter det att parterna hade förlikts 99/00:51

- åtal mot en domare med anledning av hans handläggning av ett antal tvistemål 00/01:34 + bilaga
- en tingsrätts handläggning av ett mål om umgängesrätt m.m. där svaranden hade s.k. fingerade personuppgifter 00/01:36
- en tingsrätts hantering av s.k. skyddade personuppgifter vilka erhållits från en part i ett förenklat tvistemål (FT-mål) 00/01:44
- en tingsrätts hantering av s.k. skyddade personuppgifter vilka erhållits från en part i ett familjemål 00/01:50
- utformningen av domslutet i en tvistemålsdom efter återvinning av en tredskodom 01/02:31
- långsam handläggning av ett dispositivt tvistemål vid en tingsrätt 01/02:48

Tvångsåtgärd

- fråga om en åklagares möjlighet att under en förundersökning godkänna att personer som inte var skäligen misstänkta för brott i samband med förhör tillfrågades om de frivilligt ville lämna salivprov för DNA-analys 03/04:72
- tillförlitligheten av snabbtest för analys av narkotiska preparat 03/04:132

Tystnadsplikt

- kritik mot socialtjänstemän som utan samtycke från klienten tagit kontakt med anhöriga till denne för att diskutera klientens personliga förhållanden 01/02:433

Tågmästare

- myndighetsutövning i tågmästares verksamhet 01/02:481

Underrättelse

- kritik mot en polismyndighet för att ha inlett utredning enligt 31 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser för unga lagöverträdare (LUL) mot barn under 15 år samt fråga om underrättelseskyldighet enligt nämnda lag och förhör med barn 00/01:90
- fråga om verkan av en överenskommelse mellan en polismyndighet och en åklagarmyndighet innebärande att underrättelser om att åklagare beslutat att inte inleda förundersökning skall expedieras genom polismyndighetens försorg m.m. 01/02:132
- uttalanden angående utformningen av författningsföreskrifterna om underrättelse om domar och beslut om näringsförbud 01/02:181
- fråga om skyldighet för barn- och ungdomspsykiatrisk verksamhet att underrätta vårdnadshavare vid misstanke om att ett barn utsatts för sexuella övergrepp 02/03:290
- fråga om skyldighet att inhämta vårdnadshavares samtycke innan psykiatrisk behandling av en treåring inleds; särskilt mot bakgrund av att vårdnadshavaren var misstänkt för misshandel av barnet 03/04:311
- bl.a. fråga om fader, mot vilken misstankar riktades, som vårdnadshavare borde ha underrättats om förestående läkarundersökningar av dottern, född år 2000 03/04:305

– fråga bl.a. om i vilken utsträckning en förälder som inte är vårdnadshavare har rätt att få del av information rörande barnets skolgång 03/04:430

Unga lagöverträdare

– kritik mot en polismyndighet för att förhörsledare i samband med förundersökning mot två 15-åringar åsidosatt regler av grundläggande betydelse för underårigas rättssäkerhet 99/00:78
– fråga om fullgörande av skyldighet att underrätta vårdnadshavare enligt 5 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare 99/00:118
– kritik mot en polismyndighet för att ha inlett utredning enligt 31 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser för unga lagöverträdare (LUL) mot barn under 15 år samt fråga om underrättelseskyldighet enligt nämnda lag och förhör med barn 00/01:90
– en polismyndighets handläggning av en mordutredning med barn inblandade 01/02:51
– kritik mot en åklagare för bl.a. långsam handläggning av ungdomsärenden 01/02:70

Universitets- och högskoleområdet

– kritik mot Högskoleverket för genomförandet av ändrade antagningsregler till högskolan avseende sökanden med utländska gymnasiebetyg 00/01:438
– en kursföreståndare vid institutionen för idéhistoria vid Umeå universitet har efterforskat vem som lämnat vissa uppgifter i en kursutvärdering. Fråga om lagligheten respektive lämpligheten av den vidtagna åtgärden 00/01:452
– ett på JO:s initiativ upptaget ärende mot institutionen för lingvistik vid Uppsala universitet angående strykning av tidigare meddelade kurspoäng utan att höra studenterna 00/01:434
– fråga om uppmaning till en studentrepresentant i en tjänsteförslagsnämnd att inte röja uppgifter rörande sakkunnigutlåtanden i ett ärende innan justerat protokoll från nämndens sammanträde förelåg stått i strid med den i 2 kap. 1 § regeringsformen (RF) tillförsäkrade yttrandefriheten 01/02:447
– fråga bl.a. om en disciplinnämnd vid handläggning av ett ärende rörande avstängning enligt 10 kap. 2 § högskoleförordningen (1993:100) bort bereda studenten möjlighet att närvara vid nämndens sammanträde när anmälare hördes 03/04:360

Utbildning och studiestöd

Skolledning

– kritik mot en gymnasieskola för bristfälliga åtgärder med avseende på en elevs fortsatta skolgång m.m. 01/02:373
– kritik mot en gymnasieskola för avstängning av en elev inom kommunal vuxenutbildning m.m. 02/03:366

– handläggningen av ett elevvårdsärende i en gymnasieskola. Fråga om eleven varit avstängd från praktikplats och om utformningen av skrivelser till eleven 02/03:373
– fråga om en elev kunde tas emot i en grundskola efter framställning från endast en av barnets båda vårdnadshavare 02/03:362
– fråga bl.a. om i vilken utsträckning en förälder som inte är vårdnadshavare har rätt att få del av information rörande barnets skolgång 03/04:430

Studiemedel
– handläggningen av ett återkravsärende; bl.a. fråga om Centrala studiestödsnämnden (CSN) varit förhindrad att ompröva ett beslut innan Regeringsrätten prövat en begäran om rättsprövning av beslutet 02/03:377

Utlänning
– fråga om myndighets skyldighet att låta översätta en på utländskt språk författad överklagandeskrift till svenska 99/00:216
– Statens invandrarverks handläggning av ärenden om dagersättning enligt lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. – Fråga om tidpunkt för utbetalning av ersättningen 99/00:211
– fråga om skyldighet för en svensk ambassad att ta emot asylansökningar och sända dem vidare till behörig beslutsfattare 00/01:256
– initiativärende mot Migrationsverket och Regeringskansliet, Utrikesdepartementet, med anledning av ärendehanteringen vid utlandsmyndigheterna 03/04:182

Utredning
– kommunicering i ett ärende om återkallelse av serveringstillstånd. Fristen för yttrande över ett mindre tillskott till utredningen 01/02:167

Verkställighet
– kritik mot en arbetslöshetskassa för utebliven verkställighet av en länsrättsdom 00/01:252
– kritik mot Statens jordbruksverk för att ha verkställt ett beslut om destruktion av nötkreatur innan det delgetts djurägaren 02/03:344
– Post- och telestyrelsen sökte vid indrivning av en fordran verkställighet av en icke lagakraftvunnen, senare upphävd, dom utan att ånyo kräva betalning, vilket ledde till registrering för betalningsförsummelse (betalningsanmärkning). Förfarandet har prövats enligt såväl regler om utsökning och personlig integritet som en allmän proportionalitetsprincip 02/03:385
– två beslut angående tillämpningen av 6 § LVU; fråga bl.a. om socialtjänsten genom beslut om omedelbart omhändertagande avsett att kringgå bestämmelserna i 21 kap. föräldrabalken om verkställighet av domar och beslut angående vårdnad 03/04:253

Videofilmning
– uttalanden om lagligheten av att under en förundersökning i hemlighet videofilma en person som var intagen i häkte 99/00:91

Villkor

– utrymmet för villkor i beslut om lov enligt plan- och bygglagen (1987:10, PBL) 02/03:397

Vittnesförhör

– detaljerat återgivande i dom av vittnesförhör när muntlig förhandling hållits inom stängda dörrar 99/00:175
– en tingsrätts handläggning av frågor om bl.a. upplivningsföreläggande och invändning om yrkeshemligheter som uppkommit i anslutning till ett vittnesförhör i ett tvistemål samt rättens åtgärd att anmäla vittnet till åklagare m.m. för utredning av misstanke om brott 03/04:33

Vårdnadshavare

– hur skall en begäran om omplacering av barn i förskolan hanteras om endast en av vårdnadshavarna står bakom framställningen om byte av förskola 99/00:283
– kritik mot psykologenhet för genomförande av ett s.k. begåvningstest av ett barn utan att ha inhämtat tillstånd därtill från båda vårdnadshavarna 00/01:472
– fråga om en elev kunde tas emot i en grundskola efter framställning från endast en av barnets båda vårdnadshavare 02/03:362

Vårdnadsmål

– polisbefäls instruktioner till underlydande polismän i samband med ett ingripande föranlett av en vårdnadstvist; även fråga om polismännens uppträdande på platsen för ingripandet 99/00:135
– om en vårdnadsutredning blir fördröjd måste utredaren självmant underrätta tingsrätten om detta 99/00:280
– fråga om socialnämnds möjlighet att ändra ett beslut enligt 37 § SoL om att efterge den enskildes ersättningsskyldighet för vistelse på behandlingshem 99/00:231
– en länsrätt handlade ett mål angående verkställighet av en dom rörande umgängesrätt. Fråga om en tjänsteman vid en socialförvaltning självmant ägt rätt att tillskriva länsrätten och ge uttryck för sin uppfattning i umgängesfrågan 00/01:325
– en tingsrätt handlade ett mål angående umgänge med barn. – Fråga om lämpligheten av att två tjänstemän vid en socialförvaltning, som svarat för s.k. samarbetssamtal mellan föräldrarna, i en skrivelse till en av föräldrarnas ombud i målet uttalade sin uppfattning i umgängesfrågan 00/01:329
– fråga om rätt till partsinsyn under handläggningen av en vårdnadsutredning 00/01:317
– fråga om socialnämnds möjlighet att godkänna ett avtal angående vårdnad, boende eller umgänge när saken är föremål för prövning av domstol 01/02:275
– I samband med en tvist angående vårdnad om barn anordnade socialförvaltningen s.k. samarbetssamtal. Fråga om den som hade lett samtalen

kunde lämna synpunkter på vårdnadsfrågan i en skrivelse till domstolen efter en begäran av den ena parten 01/02:282
- handläggningen av ett mål om vårdnad av barn m.m. 02/03:40
- fråga om en socialnämnds handläggning när domstol förordnat att en förälders umgänge med barn skall utövas i närvaro av en kontaktperson som utses av socialnämnden 02/03:252
- fråga om två avtal angående umgänge med barn var utformade så att socialnämnden bort godkänna dem 02/03:283

Yttrandefrihet
- fråga huruvida polischef kränkt en underställd tjänstemans grundlagsskyddade yttrandefrihet 99/00:130
- kritik mot ordförande i gymnasienämnd för åtgärder som denne vidtagit mot nämndsekreterare för uttalanden i lokalpressen 99/00:424
- tjänstemän vid en förvaltning har i ett diskussionsunderlag, skrivet på förvaltningens papper, framfört vissa åsikter. Diskussionsunderlaget har, utan förvaltningens kännedom, överlämnats av tjänstemännen till ett statsråd och även delats ut till deltagare vid en konferens. Kritik har riktats mot chefen för förvaltningen avseende de åtgärder som vidtagits mot tjänstemännen i anledning av det inträffade 99/00:429
- ifrågasatt inskränkning av yttrandefriheten för chef i Försvarsmakten 00/01:575
- förvaltningschef har utfärdat riktlinjer rörande lärares och elevers kontakter med massmedia. – Fråga om förvaltningschefen härigenom kränkt den enskildes meddelar- och yttrandefrihet 00/01:581
- fråga huruvida kommunanställdas yttrandefrihet kränkts genom bl.a. uttalanden av företrädare för en kommun om krav på lojalitet mot arbetsgivaren 00/01:544
- åtal mot en tjänsteman för brott mot efterforskningsförbudet i 2 kap. 4 och 5 §§ yttrandefrihetsgrundlagen 00/01:542
- fråga om uppmaning till en studentrepresentant i en tjänsteförslagsnämnd att inte röja uppgifter rörande sakkunnigutlåtanden i ett ärende innan justerat protokoll från nämndens sammanträde förelåg stått i strid med den i 2 kap. 1 § regeringsformen (RF) tillförsäkrade yttrandefriheten 01/02:447
- kritik mot en kommun som kränkt en anställds yttrandefrihet genom en erinran mot henne för att hon uttalat sig inför utomstående om förhållanden på arbetsplatsen 01/02:455
- fråga om en barnomsorgschef genom bl.a. olika uttalanden kränkt de anställdas yttrandefrihet 02/03:470
- fråga om ett uttalande av en ledamot av en socialnämnd utgjort kränkning av tjänstemans yttrande- och meddelarfrihet m.m. 02/03:455
- fråga om vissa tjänstemän vid en barn-, kultur- och utbildningsnämnd kränkt anställdas meddelar- och yttrandefrihet m.m. 02/03:479
- fråga om ett avsnitt i en personalhandbok inneburit en inskränkning av yttrande- och meddelarfriheten 03/04:442

– fråga om ett beslut av Ombudsmannen mot diskriminering på grund av sexuell läggning inneburit ett otillåtet ingripande mot en person som uttalat sig i massmedia 03/04:392
– initiativärende mot ett kommunalförbund angående fråga om inskränkning av offentliganställdas yttrande- och meddelarfrihet 03/04:396

Åklagare

– frågan om ett häktningsbeslut borde ha hävts när åtalet kom att avse andra brott än de som låg till grund för häktningen 99/00:32
– uttalanden om vilka rutiner som bör tillämpas när det gäller handläggningen av yttranden enligt 22 § lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård 99/00:74
– beslut om rättsmedicinsk obduktion kan fattas utan att förundersökning har inletts; uttalanden om möjligheten att inhämta yttranden från en myndighet under en s.k. förutredning dvs. utan att förundersökning har inletts 99/00:85
– uttalanden om lagligheten av att under en förundersökning i hemlighet videofilma en person som var intagen i häkte 99/00:91
– kritik mot en åklagare för att denne inte omgående tog ställning till om förundersökning skulle inledas i ett ärende om påstådd misshandel och tjänstefel 99/00:122
– handläggningen av framställningar om utredningsåtgärder efter det att en brottmålsdom vunnit laga kraft 00/01:69
– åklagares handläggning av en förundersökning om misshandel där målsäganden pekat ut en polisman som gärningsman 00/01:100
– uttalanden om principerna för fördelningen inom en åklagarmyndighet av anmälningar mot polismän 00/01:106
– fråga om tillämpningen av bestämmelserna i 20 kap. 5 § brottsbalken vid prövning av om förundersökning skulle inledas med anledning av en polisanmälan om förolämpning i vilken det påstods att gärningen inträffat i samband med utövningen av anställningen vid en polismyndighet 00/01:184
– handläggningen hos överåklagare av en anmälan mot en kammaråklagare för försummelser i tjänsten 00/01:197
– skrivelse till Justitiedepartementet med synpunkter med anledning av iakttagelser gjorda under inspektioner vid vissa av polisens internutredningsenheter m.m. 00/01:204
– en polismyndighets handläggning av en mordutredning med barn inblandade 01/02:51
– kritik mot en åklagare för bl.a. långsam handläggning av ungdomsärenden 01/02:70
– en åklagares beslut om personell husrannsakan för eftersökande av en för mord misstänkt person, trots att något annat tvångsmedelsbeslut inte dessförinnan hade fattats beträffande den eftersökte 01/02:113
– handläggningen hos Riksåklagaren av anmälningar som innehöll påståenden att domare och åklagare gjort sig skyldiga till brott 01/02:120
– fråga om verkan av en överenskommelse mellan en polismyndighet och en åklagarmyndighet innebärande att underrättelser om att åklagare beslutat

att inte inleda förundersökning skall expedieras genom polismyndighetens försorg m.m. 01/02:132
- en åklagare har dömts för tjänstefel för att utan laglig grund ha begärt att ett bankkonto skulle spärras 02/03:60
- handläggningen av förundersökningar efter det att åklagares ställningstagande varit föremål för överprövning m.m. 02/03:107
- Riksåklagarens handläggning av det s.k. Osmo Vallo-fallet 02/03:116
- en tingsrätts handläggning av frågor om bl.a. upplivningsföreläggande och invändning om yrkeshemligheter som uppkommit i anslutning till ett vittnesförhör i ett tvistemål samt rättens åtgärd att anmäla vittnet till åklagare m.m. för utredning av misstanke om brott 03/04:33
- åklagares åtgärd att väcka åtal och yrka ansvar för ett preskriberat brott och domares åtgärd att utfärda stämning samt döma för brottet; även fråga om befattningshavarnas eventuella straffrättsliga ansvar för dessa åtgärder 03/04:43
- disciplinansvar för en åklagare på grund av dröjsmål med expediering av ett beslut gällande hävande av beslag m.m. 03/04:127

Åtal
- frågan om ett häktningsbeslut borde ha hävts när åtalet kom att avse andra brott än de som låg till grund för häktningen 99/00:32
- åtal mot en domare med anledning av hans handläggning av ett antal tvistemål 00/01:34 + bilaga
- åtal mot en tjänsteman för brott mot efterforskningsförbudet i 2 kap. 4 och 5 §§ yttrandefrihetsgrundlagen 00/01:542
- en åklagare har dömts för tjänstefel för att utan laglig grund ha begärt att ett bankkonto skulle spärras 02/03:60
- ett åtal mot en rådman för tjänstefel bestående i att han i tre fall inte haft kanslidomar färdigställda på utsatta tider har ogillats med hänvisning till att gärningarna fick anses vara ringa 02/03:34
- åtal mot en biskop för tjänstefel med anledning av hennes handläggning av en begäran om utlämnande av handlingar 03/04:435

Åtalsanmälan
- anmälan till åklagare för brott mot det inom strandskyddsområde gällande nybyggnadsförbudet: Utrymmet för bedömning av gärningens allvar och av uppsåt m.m. Brottets beteckning enligt miljöbalken 01/02:359

Återförvisning
- en teknisk nämnds handläggning av ett ärende rörande särskilt parkeringstillstånd för rörelsehindrade sedan ärendet visats åter till nämnden m.m. 03/04:370

Överförmyndare, överförmyndarnämnder
- kritik mot en överförmyndarnämnd för underlåtenhet att underrätta den underårige om beslut om arvode till förmyndare 99/00:368

- kritik mot länsstyrelse för brister i tillsynen över överförmyndare och överförmyndarnämnder 99/00:371
- vissa iakttagelser och uttalanden med anknytning till förmynderskapslagstiftningen 00/01:496
- kritik mot en överförmyndare för underlåtenhet att kommunicera ett arvodesyrkande med dödsbo m.m. 00/01:498
- fråga om en överförmyndare varit jävig vid handläggningen av ett förvaltarskapsärende 00/01:501
- kritik mot överförmyndare för handläggningen av en god mans begäran om försäljning av huvudmannens fastighetsandel m.m. 00/01:504
- ett på JO:s initiativ upptaget ärende angående handläggningen av ett ärende om godmanskap 00/01:506
- vissa iakttagelser och uttalanden med anknytning till förmynderskapslagstiftningen 01/02:411
- kritik mot överförmyndare för brister i handläggningen av ansökningar om godmanskap m.m. 01/02:412
- kritik mot överförmyndare för brister i handläggningen av ett ärende om godmanskap m.m. 02/03:403
- kritik mot en överförmyndare för handläggningen av ett ärende om godmanskap m.m. 02/03:409
- en överförmyndarnämnds handläggning av ärenden om god man och förvaltare 02/03:415
- kritik mot en överförmyndarnämnd för handläggningen av och tillsynen över ett ärende om godmanskap 02/03:417
- kritik mot en överförmyndarnämnd för brister i handläggningen av ett ärende om godmanskap 02/03:420
- kritik mot en överförmyndare för långsam handläggning av en begäran om byte av god man 02/03:421
- kritik mot en överförmyndarnämnd för dröjsmål med att överlämna överklaganden till tingsrätten 02/03:424
- kritik mot en överförmyndare för brister i handläggningen av ett ärende om godmanskap 02/03:426
- kritik mot en överförmyndare för brister i handläggningen av ett ärende om godmanskap 02/03:430
- kritik mot en överförmyndare för handläggningen av ett godmansärende 02/03:432
- kritik mot en överförmyndare för brister i handläggningen av ett godmansärende 02/03:436

Överklagande

- fråga om en länsrätt bort ta upp en viss skrivelse som ett överklagande 99/00:188
- fråga om myndighets skyldighet att låta översätta en på utländskt språk författad överklagandeskrift till svenska 99/00:216
- kronofogdemyndighets hantering av ett överklagande 00/01:228
- kronofogdemyndighets dröjsmål med att översända ett överklagande till domstol 00/01:229

– försäkringskassas underlåtenhet att vidarebefordra överklagande 00/01:411
– tiden för överklagande av förvaltningsbeslut 00/01:495
– en byggnadsnämnds hantering av ett överklagande som getts in innan beslutet meddelats 02/03:396
– en miljö- och samhällsbyggnadsnämnd har dröjt med att översända ett överklagande till länsstyrelsen 02/03:359
– dröjsmål med att vidarebefordra ett överklagande till prövningsinstansen 03/04:179
– en teknisk nämnds handläggning av ett ärende rörande särskilt parkeringstillstånd för rörelsehindrade sedan ärendet visats åter till nämnden m.m. 03/04:370
– överklagandetiden. Upplysningar i beslut om lov enligt plan- och bygglagen (1987:10, PBL): råd till byggherren att delge sakägare m.fl. uppgiften att bygglov lämnats 03/04:377

Överlämnande av förvaltningsuppgift till enskilda

– en kommunal myndighets rätt att till enskilda överlämna förvaltningsuppgifter: att på gator anordna farthinder och sätta upp vägmärken härom 02/03:440

Överlämnande av myndighetsutövning

– fråga huruvida en länsstyrelse överlämnat förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning till en jägarorganisation 00/01:269
– på JO:s initiativ upptagen fråga om huruvida vissa arbetslöshetskassor överlämnat uppgifter som innefattar myndighetsutövning till fackförbund 01/02:187
– en kommunal nämnd har uppdragit åt en advokat att biträda kommunen i ett ärende rörande inrättande av en allmän vattenanläggning. Bl.a. fråga om de uppgifter som överlämnats till advokaten innefattar myndighetsutövning 02/03:352

Överprövning

– handläggningen av förundersökningar efter det att åklagares ställningstagande varit föremål för överprövning m.m. 02/03:107

The Swedish Parliamentary Ombudsmen

Report for the period 1 July 2002 to 30 June 2003

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 (1 July–30 November 2002), Mrs. Kerstin André, Mr. Nils-Olof Berggren and Mrs. Anna-Karin Lundin (1 January–30 June 2003). The Deputy Ombudsmen Mrs Gunnel Norell Söderblom (1 July–31 December 2002), Mr. Leif Ekberg and Mr. Jan Pennlöv (1 January–30 June 2003) have handled and decided cases of supervision during a number of shorter periods.

Mr. Eklundh has supervised the courts of law, the public prosecution service and the police, while Mr. Pennlöv and Mrs. Lundin have dealt with matters concerning the prisons, the armed forces, taxation, customs, the execution of judgements, social insurance and chief guardians. Mrs. André has supervised the fields of social welfare, public health and medical care and education. Mr. Berggren, finally, has been responsible for the supervision of the administrative courts, building and construction, immigration, administration of foreign affairs, environmental protection, farming and protection of animals, labour market, and all additional aspects of civil administration, not supervised by any other Parliamentary Ombudsman.

During the year, 5 226 new cases were registered with the Ombudsmen;

5 131 of them were complaints and other cases received (an increase by 668 compared to the number of cases received during the previous year; 393 of the registered complaint cases, however, were about one and the same matter) and 95 were cases initiated by the Ombudsmen themselves on the basis of observations made during inspections, of newspaper reports or on other grounds.

4 980 cases were concluded during the period; out of them 4 894 were complaint cases and other cases received, whereas 86 were cases initiated by the Ombudsmen themselves. It should be noted that the schedules overleaf show cases concluded during the period, not all cases lodged.

This summary also comprises full reports of some of the cases dealt with by the Ombudsmen during the period.

Schedule of cases initiated by the Ombudsmen and concluded during the period 1 July 2002–30 June 2003

Activity concerned	Closed without final critisism	Admonitions or other critisism	Prosecution or initiative to disciplinary procedure	Referred to other agencies or state organs	Preliminary criminal investigation; no prosecution	Total
Courts	–	5	2	–	1	8
Public prosecutors	1	3	–	–	–	4
Police authorities	8	14	–	5	2	29
Prison administration	2	5	–	–	–	7
Social welfare	6	2	–	–	–	8
Medical care	1	3	–	–	–	4
Social insurance	2	4	–	–	–	6
Education, culture	1	1	–	–	–	2
Taxation, customs	1	–	–	–	–	1
Environmental management, public health, protection of animals	–	2	–	–	–	2
Planning, construction	–	4	–	–	–	4
Immigration	–	1	–	–	–	1
Rescue service	–	1	–	–	–	1
Chief guardians	–	5	–	–	–	5
Access to official documents, freedom of the press	1	2	–	–	_	3
Miscellaneous	1	–	–	–	–	1
Total	**24**	**52**	**2**	**5**	**3**	**86**

Schedule of complaint cases concluded during the period 1 July 2002–30 June 2003

Activity concerned	Dismissed without investigation	Referred to other agencies or state organs	No critisism after investigation	Admonitions or other critisism	Prosecutions or disciplinary proceedings	Preliminary criminal invest. No prosecution	Proposal to Parliament or Government	Total
Courts of law	529*	–	127	14	–	–	–	670*
Administrative courts	46	–	51	6	–	1	–	104
Public prosecutors	84	6	95	4	1	–	1	191
Police authorities	177	3	288	45	–	–	–	433
Armed forces	6	–	6	–	–	–	–	12
Prison administration	320	1	128	36	–	–	–	485
Social welfare	321	25	290	40	–	–	–	676
Medical care	117	8	91	17	–	–	–	233
Social insurance	147	–	73	26	–	–	–	246
Labour market etc.	65	–	60	12	–	–	–	137
Planning, construction	70	–	34	22	–	–	–	126
Execution of judgements	78	–	48	1	–	–	–	127
Local government	57	–	16	2	–	–	–	75
Communications	65	–	32	20	–	–	1	118
Taxation, customs	99	1	30	16	–	–	–	146
Education, culture	91	11	77	20	–	–	–	199
Church	1	–	–	1	–	–	–	2
Chief guardians	22	–	16	1	–	–	–	39
Agriculture, environmental management, public health, protection of animals	36	–	45	10	–	–	–	91
Immigration	76	–	51	9	–	–	–	136
Other cases at county administrative boards, control of lotteries e.a.	22	–	4	3	–	–	–	29
Employment of civil servants etc.	69	1	14	6	–	–	–	90
Access to official documents; freedom of the press	98	–	73	71	1	–	–	243
Administration of parliamentary and foreign affairs; general elections	10	–	8	1	–	–	–	19
Miscellaneous	51	–	38	2	–	–	–	91
Complaints outside jurisdiction, complaints of obscure meaning	94	–	–	–	–	–	–	94
Total	**2 751***	**56**	**1 615**	**385**	**2**	**1**	**2**	**4 812***

*) 393 of the cases being about one and the same matter

The removal by the police of participants in a crowd pursuant to Section 13c of the Police Act (1984:387) – ”bussing” – and documentation of the occurrence

(Registration number 1508-2002)

The complaint

In a complaint submitted to the Parliamentary Ombudsmen on 24 April 2002, B.B. raised objections to a decision of Kay Engfeldt, currently Deputy Chief District Prosecutor (Stockholm Regional Public Prosecution Office, Police Law Unit) not to launch a preliminary enquiry into the removal, in connection with the EU summit meeting that took place in March 2001, of an individual from Hamngatan in central Stockholm to an industrial area 40 kilometres north of the city.

The conduct of the enquiry

The files held by the Internal Investigations Unit of the Stockholm County Police Authority on this case were requested. Inspection of these documents revealed the following. On 23 March 2001, the police transported 194 individuals from Hamngatan to various localities (such as Hallunda, Kallhäll). After a number of complaints had been made against various police officers, Kay Engfeldt decided on 21 August 2001 not to initiate a preliminary enquiry on the grounds that no reason existed to assume that any crime subject to public prosecution had been committed.

After reviewing the events concerned, however, *the Chief Parliamentary Ombudsman, Claes Eklundh,* found that there were grounds for believing that officials subject to his supervision were guilty of misuse of office as laid down in Section 1 of Chapter 20 of the Criminal Code. He therefore decided, on 30 May 2002, to launch a preliminary enquiry concerning offences of this kind.

The enquiry comprised a number of interviews and certain other investigative measures. In what follows, a detailed account will be given of the findings of the enquiry. As a result of what came to light during the enquiry, the Chief Parliamentary Ombudsman no longer found reason for further action. On 17 February 2003, he therefore decided to terminate the preliminary enquiry.

The findings of the enquiry

Review of the files revealed the following information.

During the spring of 2001 Sweden occupied the Presidency of the European Union (EU). An extra EU summit meeting was held in Stockholm on 23–24 March 2001. This was attended by a number of Heads of State and Prime Ministers and also by Ministers for Foreign Affairs and Ministers of Finance.

In the operational orders issued by the Police Authority for the actions to be taken by the police at the summit meeting, overall command was assigned

to Deputy Police Commissioner Gunnar Edeland, with Deputy Police Commissioner Curt Nilsson as his deputy, and operational command was assigned to Police Superintendent Lars Byström, with Police Superintendents Lennart Sjöstrand and Kenneth Starkenberg as chiefs of staff.

On the evening of 23 March 2001, a large number of individuals, the majority young people, assembled around Kungsträdgården. There was a great deal of running about and screaming and shouting and some individuals were observed to be gathering stones. A decision to remove them in accordance with Section 13c of the Police Act was then made. Altogether 194 individuals were removed in four buses belonging to the Public Transport Authority: 30 to Tumba, 62 to Hallunda, 39 to Kallhäll and 63 to Märsta.

The record drawn up pursuant to Section 27 of the Police Act on 23 March 2001 indicated that at 10 p.m. the police had, by virtue of Section 13c of the Police Act, removed approximately 200 young people who were disturbing public order from Kungsträdgården-Hamngatan and driven them in four buses to Tumba, Märsta, Kallhäll and Hallunda. The record stated that the decision had been made by Gunnar Edeland, the overall commander.

The preliminary enquiry began with interviews with the police officers who had been assigned responsibility for the buses and who had accompanied them and – in the case of two of the journeys – an additional police officer. Some information was gleaned from a log. In addition, maps of the routes taken were acquired, the length of the journeys measured and public transport timetables consulted.

An interview then took place with Police Inspector Peter Jonsson, the clerical officer on the Commanding Officer's staff, Police Superintendent Gert Andersson, Kenneth Starkenberg, one of the chiefs-of-staff and the operational commander Lars Byström. Finally the overall commander, Gunnar Edeland, was questioned on suspicion of misuse of office.

Deputy Police Commissioner Gunnar Edeland

Notification that he was suspected of the crime of misuse of office was given to Gunnar Edeland in the following form.

The EU extra summit held in Stockholm on 21–25 March 2001 was the kind of special event that caused the Stockholm County Police Authority to establish a special command group. Overall command was assigned to one of the authority's Deputy Police Commissioners, Gunnar Edeland, who was empowered in this capacity to make decisions on behalf of the authority. In the exercise of his office, Gunner Edeland has disregarded his obligations in connection with this appointment in the following manner.

At 10 p.m. on 23 March 2001, Gunnar Edeland decided, pursuant to Section 13c of the Police Act (1984:387) that 194 EU demonstrators who had assembled in Kungsträdgården and Hamngatan in Stockholm were to be removed from the area. The removal took place, in accordance with Gunnar Edeland's decision, to localities that were at least 16 kilometres and at the most 26 kilometres from the place of removal. In point of law, therefore, this removal should be regarded as detention. For this reason Section 13c of the Police Act provides no legal basis for the action.

The crime cannot be considered to be a minor one.

The grounds cited by Gunnar Edeland in contesting the charge included the following.

There are no legal grounds for claiming that a removal can be considered, in point of law, to be a detention merely with reference to the distance involved. All of the circumstances linked to the removal must be taken into account in determining whether a detention has taken place or not. The appeal court decision that has been made on this issue has little in common with the situation in question. That decision applied to a single individual who had been removed from central Stockholm, a situation that was very different from the one prevailing in central Stockholm on the evening in question.

Gunnar Edeland made no decision on the destinations to which the removals were to be made. Nor was there any intention of transporting any individuals to different places outside Stockholm. Instead, the aim was to remove individuals from central Stockholm in view of the impending threat of an assault on the EU Heads of State and Prime Ministers attending a working dinner at the National Museum.

The EU extra summit held in Stockholm on 21–25 March 2001 was the kind of special event that caused the Stockholm County Police Authority to establish a special command group. Overall command was assigned to Gunnar Edeland and he was empowered if necessary to make decisions on behalf of the authority. He therefore had overall responsibility for the operation. Kenneth Starkenberg had been appointed Chief of Staff for that evening and the subsequent night. The Chief of Staff normally acts as the communication link between the operational staff and commanding officer. On this occasion Gunnar Edeland had been provided with a television monitor and a video link to a helicopter. For this reason he had an excellent overall view of the events taking place during the evening.

Earlier during the same evening the police had received intelligence reports that activists could be expected to prevent the working dinner from taking place in the National Museum or disturb it in some way, but had no further details about how this was to be organised. Fairly late during the evening information was received that a number of individuals had assembled at the southern end of Kungsträdsgården, where a police barrier had been erected. To begin with this was not a major cause of concern. Subsequently, more and more individuals arrived on the scene, obstructing traffic and later the escorts who were to take that route. There were about 100–200 of these individuals. They were shouting and screaming. There were no placards expressing any opinions of any kind, nor was it a demonstration for which permission had been granted. Gunnar Edeland was able to follow what was going on by means of the video link. When the crowd was being moved from the junction of the two streets people suddenly started running northwards along Kungsträdgårdsgatan. A chaotic and serious situation developed. Objects were thrown at the police officers and some individuals also succeeded in forcing their way past the police barriers. There was concern that it would later be impossible to guarantee the safety of the escorts.

At this stage one of the Chiefs of Staff, probably Kenneth Starkenberg, came to him to say that a decision pursuant to Section 13c of the Police Act was required from him, which he provided. His decision meant that permission had been given to remove the crowd in some suitable manner, if this became necessary. As decisions on the execution of a decision by the Police Authority are normally delegated to the senior officers responsible for their implementation, he said nothing about the method to be used. In principle, therefore, officers in overall command never decide how a decision of the authority is to be implemented at a detailed operational level.

Gunnar Edeland is unsure whether it will be possible to identify any specific individual responsible for deciding which destinations the buses would be given. One of the duties of the staff was to determine how those removed would be able to make their way back and as this required a great deal of telephoning and consultation of timetables etc. several officers were involved. Different individuals may make these decisions on different occasions. Doubts have recently been raised about this procedure. On the last few occasions on which he has acted as overall commander, he has therefore checked on the way in which removal has taken place and has also on a number of occasions issued specific instructions on how the order is to be implemented. This was not the case, however, on the evening in question.

After making his decision about the removal, he was told that the buses were to be directed to Märsta. He raised this matter with Kenneth Starkenberg and told him that in view of the distance involved it could be argued that Märsta was not a suitable destination. He consulted Gösta Westerlund's book *Ordningsstörande brott (Disturbing the Peace)* and noted that the author pointed out that removal involving the transport of individuals more than some tens of kilometres was not permissible but that, on the other hand, it must take a certain amount of time and there must be a certain amount of difficulty for those removed to make their way back if the measure was to serve its purpose. Gunnar Edeland pointed out to Kenneth Starkenberg that it would be inappropriate to arrange to transport the individuals too far. He also stated that his interpretation was that if the distance involved was less than 20 kilometres no objections could be made to the removal and that this still left a good margin for error. In this context Upplands Väsby and Tullinge were mentioned, both destinations offering the possibility of return by suburban train. He advised Kenneth Starkenberg not to remove individuals to a destination as remote as Märsta. He did not request a final report. He does not believe that the documentary record of the event completely fulfills the requirements laid down in the directives issued by the National Police Board and the local police authority.

In his adjudication of 23 April 2003, *the Chief Parliamentary Ombudsman, Mr. Eklundh,* made the following observations.

The legal regulations etc.

The tasks entrusted to the police force include the prevention of crime and other disturbances of public order or security together with the maintenance

of public order and security, prevention of any disturbance of the same and intervention when such disturbances have taken place (Section 2 of the Police Act).

In the execution of these duties, interventions by police officers shall comply with the provisions laid down by law or other statutes and be justifiable in terms of the object of the intervention and other circumstances. If coercion has to be used, this may only be of the kind and to the extent required to achieve the intended outcome (first paragraph of Section 8 of the Police Act).

If the behaviour of a crowd that is not a public meeting or a public event as laid down in the Public Order Act (1993:1617) constitutes a disturbance of the public order or an immediate threat to it, those participating in the crowd may be dispersed or removed from the area or locality in which they have gathered, if this is necessary for the maintenance of public order. A measure of this nature may only be taken without a preceding decision by the Police Authority if urgency makes it impossible to wait for such a decision (Section 13c of the Police Act).

Section 27 of the Police Act lays down that a record must be kept of all interventions that result in the dispersal, removal, detention or arrest of individuals. This record must show clearly who made the decision to intervene, the grounds on which the decision was based, the time at which it was made, the officer or officers involved in the intervention, those subject to it, together with the time of the intervention and any other circumstances that may have arisen. The responsibility for recording the details about the decision rests with the officer who made it and for other details with the officer in charge of its execution.

The National Police Board has issued regulations and general guidelines on the maintenance of the records stipulated in Sections 27 and 28 of the Police Act in FAP 100-2 (RPSFS 2000:15). In addition, the Stockholm County Police Authority has issued official regulations (1998:09, 100-B) on the documentary records to be kept in connection with dispersal or removal pursuant to the Police Act.

Adjudication

The enquiry in this case has focused mainly on issues relating to the application of the provisions of Section 13c of the Police Act on the removal of those participating in a crowd and the stipulations in Section 27 of the Police Act on the documentary records police officers are required to keep. I shall deal with the first of these questions to begin with and then go on to express an opinion on the documentary record of this police intervention.

The removal of participants in a crowd

As is revealed by the enquiry, a working dinner was held for EU Heads of State and Prime Ministers at the National Museum on the evening of 23 March 2001, and at the same time a few hundred individuals, mainly young people, assembled in the area around Kungsträdgårdsgatan. The enquiry

shows that there was a great deal of movement among the crowd, some screaming and shouting and it has also been reported that some young people were seen to be picking up stones. According to Gunnar Edeland the situation that arose was chaotic and serious and made it impossible to guarantee the safety of the escorts later. It was in this context that he decided on behalf of the police authority that the gathering was to be removed pursuant to Section 13c of the Police Act.

This provision lays down that if the behaviour of a crowd that is not a public meeting or a public event as stipulated in the Public Order Act constitutes a disturbance of the public order or an immediate threat to it, the Police Authority may decide that the participants in the crowd may be dispersed or removed from the area or locality in which they have gathered, if this is necessary for the maintenance of public order. In this context it must be pointed out that any intervention by the police on the basis of Section 13c of the Police Act may only, of course, be directed at the individuals who can be regarded as participating in the crowd (cf. Berggren-Munck, *Polislagen, En kommentar (Commentary on the Police Act)* 4th ed., p. 100).

I have found no grounds for calling into question the decision made by Gunnar Edeland on removal pursuant to Section 13c. Moreover, nothing has come to light which enables me to express an opinion on the issue of whether all those subject to the police intervention could be regarded as participants in the crowd.

Unlike the provisions of Section 13 of the Police Act, which contains regulations about interventions against single individuals for the purpose of maintaining public order or preventing criminal behaviour, Section 13c does *not* provide any grounds for the detention of any person. Removal pursuant to this provision may therefore only be effectuated in a manner that cannot be considered, in point of law, to involve detention. In addition, as with other forms of police intervention, great importance must be attached to the principles of necessity and proportionality laid down in Section 8 of the Police Act in the exercise of this provision.

In this case, a total of 194 individuals were removed in four buses to localities that lay between 15.8 and 25.6 kilometres from the site of the assembly. The question therefore arises of whether the manner in which the police executed the decision also de facto involved their detention instead of their mere removal.

In an adjudication of 22 August 2002 (Reg. no. 3489-2001) which dealt with the removal of demonstrators to localities that were between 11.1 and 28.9 kilometres distant, I dealt with the issue of the content of the concept of removal. This included the following statement.

> It is of course impossible to specify any maximum distance for a removal. This has to be determined from case to case. In the *travaux préliminaires* to the Police Act, removal is described as a measure which leads to an individual being taken away from a specific location (Government Bill 1983/84:111 p. 33). As examples of the more usual form of removal, the Parliamentary Committee on Justice cited the removal of an individual from the place at which he is disturbing the peace or from a certain area such as a pleasure ground or a sports arena. Removal can, according to the Committee, also

involve transporting an individual some distance. However, unless this distance is short and the coercive intervention brief, the measure could be regarded as constituting detention instead. One example of this referred to by the Committee is the kind of intervention in which the police escort someone home, which is to be considered detention rather than a removal (Committee on Justice 1983/84:27 p. 33).

The commentary on the Police Act contains the observation that a removal may involve ensuring that an individual moves some short distance either on foot or in a police vehicle (Berggren-Munck, *Polislagen, En kommentar (Commentary on the Police Act)* 3rd ed., p. 94).

It has also been claimed in the reference works that if removal is to have any effect, those removed must at least encounter some difficulty in returning to the place from which they were taken and that in certain cases a distance of some kilometres could be acceptable (Gösta Westerlund *Ordningsstörande brott*, p. 35).

The issue of the content of the concept of removal was dealt with by the Svea Court of Appeal in its judgment of 26 February 1996 in case B 1890/95, which concerned an intervention based on Section 13c of the Police Act. The opinion of the Court of Appeal was that the removal of an individual from Östgötagatan on Södermalm in Stockholm to the southern suburb of Sköndal constituted too great a distance to be covered by the concept of removal and that the measure had in point of fact therefore developed into a detention.

In my opinion there can be no doubt that a procedure involving the transport of individuals to places at a distance of no less than 11.1 kilometres and at most 28.9 kilometres away – not least in view of the consequences this had in terms of the duration of the intervention for the demonstrators – cannot be considered to have been a removal but a form of detention instead. Whether or not it was possible to make one's way back from these destinations by public transport has no relevance in this context. With reference to this last point, it should also be added that nothing has come to light in the course of the enquiry to suggest that any action was taken to establish whether the individuals removed had sufficient funds to pay for their return journey.

Gunnar Edeland has claimed that there are no grounds for asserting that a removal should in point of law be regarded as detention merely by reference to a specific distance. According to Gunnar Edeland, all of the prevailing circumstances must be taken into account in determining if a removal is in fact to be considered as a detention. I can endorse this point of view. The significance of circumstances such as the duration of the intervention must, for instance, be appraised in this context. However, in using the term removal the legislators have desired to emphasise the great significance that must be attached to the distance involved in determining the legal status of an intervention of this kind. Here I can refer to the statement of the Committee on Justice that unless this distance is short and the coercive intervention brief, it could be argued that in actual fact it constitutes detention instead. In addition the Committee points out that when removal is the measure adopted on any specific occasion, it clearly constitutes less of an intervention than detention (Committee on Justice 1983/84:27 pp. 32 f.).

Gunnar Edeland seems to consider that the issue of removal should be viewed differently when the disturbance of the peace is caused by a public gathering rather than an individual. For this reason, I should like to emphasize that there are no grounds for asserting that the concept of removal expressed in Section 13c of the Police Act differs from that in Section 13 of the same

act. In connection with the enactment of Sections 13a–13c of the Police Act, the Committee on Justice reiterated its earlier statement on the concept of removal in Section 13 of the same act and went on to declare that, as no new definition of the legislative concept of removal was being proposed by the government, this standpoint continued, according to accepted legal doctrine, to provide guidance in determining the substance of the concept (Committee on Justice 1997L/98: JuU7 p. 11 f.). Furthermore there is reason to point out that the purpose of removal as laid down in Section 13c of the Police Act is restricted to the maintenance of public order in the place or area from which the removal takes place. Removal may not therefore be invoked to prevent further disturbances from taking place elsewhere.

Gunnar Edeland has also stated that in his discussion with Kenneth Starkenberg he referred to an opinion expressed by Gösta Westerlund that a removal of some tens of kilometres would be unacceptable and explained that he interpreted this opinion to mean that no objection could be raised if the distance was less than 20 kilometres. Gösta Westerlund has expressed his opinion on this issue as follows (*Ordningsstörande brott*, 2nd. ed. p. 39).

> *Removal* means either that he is taken away from the area to somewhere immediately outside it, or he is transported a short distance away from it. No precise minimum distance can be specified, but this has to be assessed from case to case. In making this assessment consideration should also be given to the public transport available. The better the public transport system the further one should be entitled to drive. One requirement, if a removal is to have any purpose, is that there should be some difficulty in *returning* to the area from which removal took place. In specific cases a distance of a few kilometres must probably be acceptable. On the other hand it can never be acceptable to drive someone some tens of kilometres away. Such an action must be considered to constitute temporary detention.

Gösta Westerlund's opinion that in specific cases a distance of a few kilometres is acceptable is, in my opinion, compatible with the statement from the *travaux préliminaires* cited above. One evident conclusion to be drawn from this opinion is that a distance of some tens of kilometres can never be acceptable. Gösta Westerlund's statement on this respect cannot, however, if read in context, reasonably be interpreted to mean that transporting someone 19 kilometres, for example, would be acceptable.

In this case, a total of 194 individuals were transported in four buses to places that were between 15.8 and 25.6 kilometres away. In the interviews with the policemen concerned, the estimated duration of these journeys was about 30 minutes. When this was checked in connection with the preliminary enquiry, the estimated time taken to drive to the first locality was 19 minutes and to the last 31 minutes. In this connection it should be borne in mind that some time must reasonably have elapsed from when the removal began until the departure of the buses. The intervention of the police against those taking part in the assembly was therefore not brief and the distances covered cannot be considered short. In my opinion, therefore, there is no scope for any other assessment than that the execution by the police of the removal decision should be considered in point of law to have constituted detention. The fact that it was possible for the individuals to use public transport to make their

way back to Stockholm from the points to which they had been taken is of no significance in this assessment, as the decisive factors are the distance involved and the duration of the intervention. The question of the possibilities open to those who have been removed to make their way back is, on the other hand, interesting when it comes to assessing the inconvenience caused by the intervention.

In conclusion, it can be stated that the actions of the police resulted in 194 individuals being subject to detention for which there was no basis in law. This is therefore a case involving disregard of the obligations applying to a task in the exercise of authority. However, the enquiry has not enabled determination of the identities of the officer or officers at the Police Authority who decided where these individuals were to be taken and further enquiry cannot be expected to clarify this matter. With this in mind, on 17 February 2003, I decided to terminate the preliminary enquiry.

It should be noted that Gunnar Edeland has stated that nowadays when he is given overall command he monitors the way in which removal has taken place and that he has also issued specific instructions on how the decision is to be executed.

Documentary records

Section 27 of the Police Act lays down that a record must be kept of all interventions that result in the dispersal, removal, detention or arrest of individuals. The regulation also provides more details about the information such records should contain.

My enquiry has disclosed that a record of this occurrence was made using a form headed "Record pursuant to Section 27 of the Police Act of dispersal/removal and of body searches". According to this record, Gunnar Edeland decided at 10 p.m. on 23 March 2001, that pursuant to Section 13c of the Police Act 200 individuals were to be removed. The grounds given for this decision were "Approx. 200 young people disturbing the peace. Shouting, screaming in order to disturb the major EU dinner and the escorts from the dinner". There is no record of which individual police officers took part in the action but instead a list of the police detachments involved. There is a note of the number of individuals transported to Tumba, Märsta, Kallhäll and Hallunda but it can be established that in three of these cases there is no real indication of their final destination. The record does not reveal the time at which the action took place but a reference is made to times recorded in the operational log. The log contains information on when the buses departed.

Moreover these records contain no information on the identities of those removed. As stated in my adjudication of 22 August 2002 (Reg. no. 3489-2001), in a situation like this one in which the intervention affected 194 individuals, no criticism can be made if the information about the identities of the individuals affected is restricted as it was in this case. As I then pointed out, too stringent requirements about keeping records of the identity of those concerned may make it impossible to execute a dispersal or a removal in which large numbers of individuals are involved.

Where the documentary records of the other aspects of this event are concerned, it can be established that they do not fulfil in every respect the requirements laid down by the Police Act. As I have already pointed out on numerous occasions, it is of great importance from the point of view of accountability and the rule of law that satisfactory documentary records are kept of police actions.

What has otherwise come to light gives me no cause to invoke any measures or express any opinion.

This case concludes with the serious criticism that has been expressed.

Criticism of the National Board of Forensic Medicine's Forensic Psychiatry Unit at Huddinge in connection with its treatment of a case relating to the segregation of a detainee admitted for a forensic psychiatric examination.

(Registration number 278-2001)

The complaint

A complaint was submitted to the Parliamentary Ombudsmen by H.Z. concerning The National Board of Forensic Medicine and its Forensic Psychiatry Unit at Huddinge. He included the following information. On 9 January 2001, as he was being taken from the Forensic Psychiatry Unit to Huddinge Hospital for an EEG examination, he protested when the staff wanted to handcuff him. After some altercation he and a warder started to "shove" each other. As a result the warder decided that he should be placed in isolation. He was locked in at 11.30 a.m. and not released until 11 a.m. the following day.

The enquiry

Initially a request was made to the Forensic Psychiatry Unit at Huddinge for the journals relating to H.Z. and his segregation from other inmates on 9 and 10 January 2001.

These journals revealed that H.Z. had been admitted as a detainee for a forensic psychiatric examination and that health care was to be provided as laid down in the Health and Medical Services Act (1982:763). The journal contained the following entry for 11.30 a.m. on 9 January 2001 (on a file card).

Appointment for EEG today. A discussion about the use of handcuffs results in H.Z. slamming the door of the office. When the staff leave the office to talk to him about this the patient makes threats and a struggle ensues.
Patient isolated according to the Detention Act.

A journal entry for January 2, 2001 (which according to the head of the unit, Birgitta Parker, should correctly be dated January 9) contained the following.

In connection with the admission of the patient to Huddinge Hospital for an EEG examination he was informed that as a detainee he was obliged to wear handcuffs. He became extremely indignant about this and said that he refused to come with us. It was difficult for him to calm down and his indignation developed into aggression. He shoved the senior nurse against a wall and tried

to incite his fellow-patients to take part in some form of demonstration. It was therefore necessary to use the alarm to summon assistance. He was taken off to isolation, where he continued to be indignant and upset but no longer aggressive. It was decided that he should be segregated in accordance with the provisions of the Detention Act and that he was to remain in isolation overnight. It took a few hours before he was calm and collected enough to be spoken to and reasoned with. He was never psychotic but only behaved aggressively for a short period. By the following morning he could be allowed to return to the unit.

The National Board of Forensic Medicine was requested to submit an enquiry and to express an opinion on the formal requirements relating to the segregation of H.Z. This response was to contain an account of the legal provisions on which the segregation was based. The National Board submitted a response signed by its Deputy Director General, Gunnar Holmberg. This response made the following statements.

Sequence of events

H.Z. was admitted as a detainee at the Forensic Psychiatry Unit at Huddinge on 18 December 2000 in order for a forensic psychiatric examination to be made.

On 9 January 2001, in connection with an EEG examination at Huddinge Hospital, it was considered necessary for reasons of security to handcuff him. He became extremely indignant about this and said that he refused to leave. It was difficult to calm him down and his indignation developed into aggression. In view of his threatening behaviour and the struggle that arose he was transferred at 11.30 a.m. on 9 January to the isolation section, where he remained together with two mental nurses until 10.45 a.m. on the following day. During this period the duty physician was informed of his condition and the head of the unit, Birgitta Parker, had been notified of the segregation.

The legal basis for segregation

Section 26 of the Act on the Treatment of Detainees and Those under Arrest etc. (1976:371) (the Detention Act) lays down, among other things, that Section 20 of the Compulsory Mental Care Act (1991:1128) applies to detainees who have been transferred to a unit for forensic psychiatric examination.

The stipulations of Section 20 of the Compulsory Mental Care Act permit the segregation of patients if this is required because their aggressive or disturbing behaviour poses a grave threat to the treatment of other patients.

From the *travaux préliminaires* relating to Section 26 of the Detention Act (Government Bill 1990/91:58 p. 520 ff.) it can be seen that the scope for the use of coercive measures against those detained or admitted to a unit for forensic psychiatric examination should be the same as for those who are detained and undergoing forensic psychiatric treatment.

In the opinion of the National Board of Forensic Medicine, the provisions of the Compulsory Mental Care Act referred to in Section 26 of the Detention Act can be applied for various purposes. For those admitted to the National Board's units for examination who are subject to treatment in accordance with the Forensic Medical Care Act the provisions of Sections 18-24 of the Compulsory Mental Care Act are applied for treatment purposes. For those admitted as detainees but who are not undergoing treatment, the same provisions can be applied for the sake of order and security. The attached "Memorandum on Coercive Measures" *(omitted here, Parliamentary Ombudsman's comment)* dated 4 September 2000, presents the National Board's in-

terpretation of which regulations apply to the application of coercive measures in accordance with Sections 18–24 of the Compulsory Mental Care Act in the Forensic Psychiatric Examination Units.

Opinion

The attached memorandum on coercive measures reveals that the National Board of Forensic Medicine interprets the statutory regulations in this area as allowing the head of a unit (or any other official to whom the head of the unit has delegated this authority) to make a decision on the invocation of Section 20 of the Compulsory Mental Care Act, for instance, in order to maintain order and security.

In the situation in this particular case, as in other similar situations, it is of course always important for a physician to judge whether the criteria for treatment according to the Forensic Mental Care Act apply to an inmate. In view of this, one of the National Board's routines is to require a physician to undertake a medical examination of those admitted.

Documents previously submitted in this case (the journal sheet, file card, treatment specification and the forensic psychiatric opinion) depict another version of the events leading up to the segregation than that suggested by H.Z. It is the view of the National Board that H.Z's assertions about what gave rise to the segregation and the context in which it took place are therefore misleading and are the outcome of the personality problems he suffers from when faced with setbacks and disappointments as described in the forensic psychiatric opinion.

H.Z. submitted a rejoinder to this response.

The adjudication of 5 February 2003 by *the Parliamentary Ombudsman, Mrs. André,* included the following.

Adjudication

According to the journal entries submitted, H.Z. was isolated/segregated "pursuant to the Detention Act" as the result of a "struggle" with a warder. This segregation lasted for almost a day.

To avoid misunderstanding, I would like to begin by pointing out that my appraisal of this case does not cover the issue of whether or not there was any justification for the segregation of H.Z. Expressing an opinion of this kind would involve the appraisal of issues about which the Parliamentary Ombudsmen are circumspect. My appraisal focuses exclusively on the formal conditions that applied to the decision to segregate him.

Before 1 January 1992, the Act on the Treatment of Detainees and those under Arrest (1976:371) (the Detention Act) applied to everybody who had been detained, irrespective of where they were held. Therefore, in forensic psychiatric clinics the provisions of the Detention Act on, for instance, the use of various coercive measures applied to those detained for forensic psychiatric examination. On the other hand, the regulations in the Act on the Provision of Institutional Psychiatric Care in Certain Cases (1966:293), which remained in force until 1992, were not applicable at these clinics (cf. Section 2 of the Act on the Provision of Institutional Psychiatric Care in Certain Cases).

When the Compulsory Mental Care Act (1991:1128), the Forensic Mental Care Act (1991:1129) and the Forensic Psychiatric Examination Act (1991:1137) came into force on 1 January 1992, the Detention Act was also amended with regard, for instance, to detainees who had been transferred to a unit for forensic psychiatric examination. For this group the Detention Act continued to apply only to what are referred to as restrictions imposed by prosecutors in Section 16 (first paragraph of Section 26 in the Detention Act). Section 16 of the Detention Act stipulates that a prosecutor may determine, for instance, if and to what extent a detainee may be kept with other detainees in view of the risk this may pose of evidence being eliminated or investigation of the crime complicated in some other way. Insofar as such restrictions have been imposed, it is the responsibility of the staff at the examination unit to ensure that they are maintained. No such situation applied in the case in question.

The entitlement of the staff of a unit for forensic psychiatric examination to make decisions about coercive measures for detainees who are not receiving forensic psychiatric treatment therefore derives from the provisions in Sections 18–24 of the Compulsory Mental Care Act and the second paragraph of Section 8 of the Forensic Psychiatric Examination Act (the second paragraph of Section 26 of the Detention Act).

It therefore follows that it was not possible for the staff of the Forensic Psychiatric Unit at Huddinge to segregate H.Z. by virtue of the Detention Act. Instead the staff had to comply with the provisions of Section 20 of the Compulsory Mental Care Act.

The first paragraph of Section 20 lays down that a patient may be segregated from other patients only if this is required to deal with aggressive or disturbing behaviour that constitutes a grave threat to the treatment of other patients. A decision to segregate may apply for no more than eight hours. This period may be extended by a new decision for no more than eight additional hours. The second paragraph states that a decision on segregation for a specified period exceeding eight hours may be made if there are exceptional reasons for doing so. The third paragraph stipulates that the National Board of Health and Welfare is to be notified without delay if a patient is segregated for more than eight hours at one time. An additional stipulation is that during the period of segregation continual surveillance of the patient is to be maintained by the nursing staff.

Section 20 of the Compulsory Mental Care Act also lays down that the decision to invoke coercive measures is to be made by the Chief Physician. According to Section 39 of the Act, the Chief Physician may delegate the authority to make such a decision to an experienced physician with specialist qualifications in some area of psychiatry. If there are special reasons for doing so, the Chief Physician may also delegate the authority to make such a decision to another physician, but not, for instance, decisions on segregation pursuant to the second paragraph of Section 20.

I have been able to determine that neither the journal entries nor the official response clearly indicate who made the decision to segregate H.Z. The National Board's response makes a distinction between the application of the

regulations concerning coercive measures discussed here on the basis of whether they are invoked in the course of medical treatment or for the sake of order and security. With regard to its interpretation of the regulations, the National Board of Forensic Medicine has cited an attachment to its response entitled "Memorandum on Coercive Measures". This contains the following statement about detainees who are not undergoing forensic psychiatric treatments on page 2 under the heading 'Authority to decide'.

> Section 16 of the Ordinance on the Treatment of Detainees and those under Arrest etc. (1976:376) states that decisions, with certain specific exceptions, are to be made by the agency responsible for the detention facilities. This means that decisions concerning application of the Detention Act are made by the head of a unit or those to whom the head of the unit has delegated this authority. This authority also includes the decisions regarding detainees who are not undergoing treatment pursuant to the Forensic Mental Care Act made by virtue of Sections 18–24 of the Compulsory Mental Care Act.

In its official response, the National Board of Forensic Medicine states that a decision involving the application, for instance, of Section 20 of the Compulsory Mental Care Act intended to maintain order and security, may be made by the head of a unit or another official to whom the head of the unit has delegated this authority.

The National Board of Forensic Medicine's standpoint here does not appear to be totally unobjectionable. In my opinion, the regulations leave no scope for this interpretation.

Even in compulsory psychiatric care, decisions invoking Section 20 of the Compulsory Mental Care Act are probably not based primarily on medical considerations. Coercive measures of this nature are always taken for the sake of order, constraint or safety even though this is obviously to enable the provision of compulsory treatment.

Moreover, Section 16 of the Ordinance on the Treatment of Detainees and those under Arrest etc. (1976:376) (the Detention Ordinance) cannot be invoked to provide any authority for decisions on coercive measures at the forensic psychiatric examination units to which the provisions of the Detention Act do not apply.

A decision on segregation must, according to Section 20 of the Compulsory Mental Care Act, be made by a Chief Physician or the physician to whom, by virtue of Section 39 of the Compulsory Mental Care Act, this authority has been delegated. There are no other provisions that provide authority to make decisions on the kind of coercive measures invoked in this case. Indeed, there is a great deal to suggest that the legislators did not intend to permit any decision making process other than the one described above.

In the *travaux préliminaires* it is clearly stated that the regulations governing the use of coercive measures are to apply to everyone detained or admitted to a forensic psychiatric examination unit irrespective of whether they are undergoing compulsory or voluntary psychiatric treatment at these units or receiving no treatment at all. The regulations that apply for compulsory mental care in general are to apply to all of these groups as well (see Government Bill 1990/91:58 p. 520 f.).

Decision on issues concerning the Detention Act are made, with certain specific exceptions, according to Section 16 of the Detention Ordinance, by the agency responsible for the detention facility. In an earlier wording, these decisions were made by the superintendent of the detention facility.

During the period in which the provisions on coercive measures laid down by the Detention Act also applied to the forensic psychiatric clinics, the third paragraph of section 1 of the Detention Ordinance placed the Head of a Forensic Psychiatric Clinic or the official appointed by the Head of the Clinic to fulfil the duties entrusted to him by the ordinance on the same footing as the superintendent of a detention facility.

This provision was amended when the Compulsory Mental Care Act, the Forensic Mental Care Act and the Forensic Psychiatric Examination Act came into force. References in the Ordinance to the superintendent of a detention facility or the responsibilities of an agency were also to apply to the Chief Physicians at forensic psychiatric examinations units or the individuals they appointed to fulfil their duties according the ordinance. This provision was repealed on 15 May 1992.

The repeal of the provision suggests that it was considered superfluous as no decisions on coercive measures could be made at forensic psychiatric examination units on the basis of the Detention Act.

This development may provide further support for the assumption that it was not the intention of the legislators to permit decisions on coercive measures for those detained for forensic psychiatric examination to continue to be made by anyone other than the Chief Physicians or the physicians to whom they had delegated this responsibility.

The segregation of H.Z. was not dealt with correctly from a formal point of view. In an emergency, it is obvious that a warder at a forensic psychiatric examination unit may, on the grounds of urgency, isolate an aggressive or violent inmate for safety's sake. Subsequently an authorised official must make a decision about segregation without delay. Here, the regulations governing the use of segregation laid down in Section 20 of the Compulsory Mental Care Act must be complied with. A documentary record must be kept in accordance with Section 8.2 of the Ordinance on Coercive Mental Care and Forensic Psychiatric Care (1991:1472).

It is the responsibility of the National Board of Forensic Medicine to determine whether amendment is required of the regulations on how decisions are to be made on coercive measures for detainees in Forensic Psychiatric Examination Units who are not undergoing forensic psychiatric care. This is also one of the issues raised by the National Board in the application submitted to the Ministry of Justice on 21 December 2001 for review of the legislation relating to the treatment of detainees admitted to Forensic Psychiatric Examination Units (National Board of Forensic Medicine registration number X01-9012905).

As information has been received (*at the time of this adjudication)* that the Ministry of Justice has not yet concluded its review of this issue (Ju2001/8690), I consider that there are grounds for forwarding a copy of this adjudication to the Ministry.

– – – –

The case is concluded with the criticism implied in what has been expressed.

A question concerning the conditions on which a residential treatment centre for abusers of narcotic substances could confiscate post, order forms, that an inmate intended to send, etc.

(Registration number 3764-2001)

P.P. submitted a written complaint to the Parliamentary Ombudsmen about the confiscation by the acting superintendent of Frösö Residential Treatment Centre of both outgoing and incoming post without notifying the inmates.

The complaint was referred to the National Board of Institutional Care for an enquiry and the expression of an opinion. After having requested a statement from Bo Cederberg, the acting superintendent (which is not included here), the Board's Director General, Sture Korpi, submitted the following response.

Confiscation pursuant to Section 31 of the Care of Abusers (Special Provisions) Act

Section 31 of the Care of Abusers (Special Provisions) Act (1988:870) prohibits those undergoing treatment to possess alcoholic beverages, narcotic substances, liquid solvents, substances of the kind referred to in the Act Prohibiting Certain Doping Substances (1991:1969), products covered by the Act Prohibiting Dangerous Products (1999:42) together with hypodermic syringes, injection needles or other objects specially intended for the use or processing of narcotic substances. Nor may they possess anything else which is detrimental to the treatment or the orderly operation of the centre. If such property is discovered, it may be confiscated.

In accordance with Section 31 of the Care of Abusers (Special Provisions) Act, the acting superintendent confiscated order forms, after concluding that the order placed by P.P. would be detrimental to the treatment or the orderly operation of the centre. The issue is whether this confiscation of order forms complies with the statute.

The *travaux préliminaires* to Section 31 of the Care of Abusers (Special Provisions) Act state that the phrasing 'objects that can be detrimental to the treatment or orderly operation of the centre' is intended to refer primarily to weapons and offensive objects that could injure the staff or other inmates (Government Bill 1981/82:8 p. 93 f. and 1987/88:147 p. 107). In an earlier adjudication the Parliamentary Ombudsmen have also asserted that even large sums of money in the possession of inmates may be confiscated by virtue of Section 31 of the Care of Abusers (Special Provisions) Act, when this is intended for instance to prevent blackmail situations from arising and also to avoid the introduction of narcotic substances into the centre (Parliamentary Ombudsmen 1995/96 p. 294 f.).

The statement from Frosö Residential Treatment Centre reveals that 53 order forms for goods costing a total of SEK 35,000 were confiscated. If these forms had been posted, they would have caused P.P. a great deal of inconvenience in the form of considerable expenditure, for instance. It is obvious that this would have been detrimental for him personally, and this would probably also have been to the detriment of his treatment. The decision to confiscate the order forms was therefore taken with P.P's own best interest in mind.

It is, however, the opinion of the National Board of Institutional Care, that the provisions of Section 31 of the Care of Abusers (Special Provisions) Act

do not provide support for confiscation of the order forms. These can hardly be considered the kind of object that can be detrimental to the treatment offered at the centre or its orderly operation. The order forms should, therefore, have been forwarded to the appropriate recipients. If delivery to P.P. had then taken place, the superintendent could possibly have made a decision – depending on the nature of the goods involved – to confiscate them pursuant to Section 31 of the Care of Abusers (Special Provisions) Act if they could be detrimental to the treatment.

It should be emphasised that ”open” order forms are probably not covered by the protection afforded by the constitution to letters and other confidential post. The staff of the centre therefore committed no offence in reading these order forms.

Both in the treatment of abusers and of young people, at times it is discovered that clients are no longer in control of their own financial affairs – often as a result of psychiatric problems. When this involves adult abusers, the boards of social welfare are obliged in such situations to submit notification that a trustee or administrator is needed (cf. the second paragraph of Section 42 of the Social Services Ordinance [1981:750]). This is therefore the concern of the boards of social welfare and not the residential treatment centres. However, often it is the staff at a centre who become aware of the problem. The question then arises of whether the centre’s staff are permitted to inform the social services of the problem or if information of this kind is subject to confidentiality.

In the social services, secrecy with regard to information about individuals is covered by Section 4 of Chapter 7 of the Secrecy Act (1980:100). This secrecy also applies between agencies. Information subject to secrecy may not therefore be disclosed to another agency in cases other than those laid down in the Secrecy Act or in the acts or ordinances to which it refers.

Section 3 of the Care of Abusers (Special Provisions) Act lays down that the purpose of coercive measures is to encourage abusers to consent voluntarily to continued treatment and to accept help in freeing themselves of their abuse. Superintendents must, according to Section 26 of the Act, continually inform the appropriate board of social welfare of the progress of the treatment and consult it on all important issues. It is more than likely that the stipulation in Section 26 of the Care of Abusers (Special Provisions) Act that superintendents are to ensure that boards of social welfare receive information about the progress of the treatment can be seen as an information requirement that transcends secrecy (Secrecy Act 14.1). This provision, however, merely comprises questions relating to the treatment of the abuser and it would appear doubtful whether it entitles a residential treatment centre to inform a board of social welfare of the possible need of a trustee or administrator except in cases where this need is related to the individual’s abuse. A clarification on this point from the Parliamentary Ombudsmen is desirable.

Inspection of post pursuant to Section 35 of the Care of Abusers (Special Provisions) Act

Section 35 of the Care of Abusers (Special Provisions) Act permits particularly thorough examination of post sent to those undergoing treatment in a residential treatment centre as laid down in the act if this is required for the sake of the orderly operation of the centre or in view of an inmate’s particular circumstances. If an item of incoming post contains property prohibited by Section 31, the property may be confiscated.

The National Board of Institutional Care’s general operational guidelines for residential treatment centres (1997:1) state that inspection of items of post is intended to prevent abuse at the centre and only applies to incoming post. This inspection should be restricted to post that could in each case contain intoxicants or items of the kind inmates are prohibited from possessing according to Section 31 of the Care of Abusers (Special Provisions) Act. The post

inspected is to be opened in the presence of the inmate. As a rule this inspection should be conducted so that no letters or any other communications are read. It is clear, also, from the response of the acting superintendent that the centre follows the guidelines that have been issued. The postal items themselves are neither confiscated nor seized, as provided in Sections 31 and 36 of the Care of Abusers (Special Provisions) Act.

Finally, it should be pointed out that it is the National Board's intention during the spring of 2002 to review the internal general guidelines relating to the Care of Abusers (Special Provisions) Act and that it will then clarify when and how special powers may be used.

P.P. was invited to comment on this response.

In her adjudication of 4 April 2003, *the Parliamentary Ombudsman*, *Mrs. André*, included the following.

Confiscation pursuant to Section 31 of the Care of Abusers (Special Provisions) Act

According to Section 31 of the Care of Abusers (Special Provisions) Act those undergoing treatment in a special residential treatment centre may not possess alcoholic beverages, narcotic substances, liquid solvents, substances of the kind referred to in the Act Prohibiting Certain Doping Substances (1991:1969), products covered by the Act Prohibiting Dangerous Products (1999:42) together with hypodermic syringes, injection needles or other objects specially intended for the use or processing of narcotic substances. Nor may they possess anything else which is detrimental to their treatment or the orderly operation of the centre. If such property is discovered, it may be confiscated.

The enquiry reveals that the acting superintendent invoked this provision in deciding on the confiscation of a large number of orders for products that P.P. intended to post. From the decision, made on 15 October 2001, it can be seen that the quantities ordered and the high costs involved could be considered detrimental to P.P's treatment.

Article 6 of Chapter 2 of the Instrument of Government guarantees every citizen protection from official inspection of letters or any other confidential items of post. In the response from the National Board of Institutional Care it is stated that "open" order forms are probably not covered by the protection afforded by the Instrument of Government to letters and other confidential post. In view of this, I should like to point out that even unsealed items of post, such as post cards, are in principle covered by the protection stipulated in Article 6 of Chapter 2 of the Instrument of Government. The protection afforded messages that are conveyed in open form is, however, for obvious reasons, restricted (see the Parliamentary Ombudsmen's Annual Report for 1995/96 p. 330). In this case it is unclear what form the inspection took. However nothing has been stated to suggest other than that the order forms had been cut out of periodicals and were to be posted without envelopes. For this reason it was probably easy to identify the nature of these items without closer examination of their contents. In view of what has come to light in this

respect, I see no reason to devote further attention to the detection by the staff of the content of the order forms.

The question is, however, whether these order forms can be said to constitute objects that can be considered detrimental to the treatment given or the orderly operation of the centre. In the *travaux préliminaires* to Section 31 of the Care of Abusers (Special Provisions) Act, it is said that the phrasing ”objects that can be detrimental to the treatment or the orderly operation of the centre” is intended to refer primarily to weapons and offensive objects that may injure the staff or other inmates (Government Bill 1981/82:8 p. 93 f. and 1987/88:147 p. 107). In an earlier adjudication, the Parliamentary Ombudsmen have also asserted that even large sums of money possessed by inmates may be confiscated by virtue of Section 31 of the Care of Abusers (Special Provisions) Act, when this is intended for instance to prevent blackmail situations from arising and also to avoid the introduction of narcotic substances into the centre (Parliamentary Ombudsmen 1995/96 p. 294). Even ATM cards have been considered to be included in this concept. Correspondingly, the possession of an identity card has also been considered to be detrimental to treatment or the orderly operation of the centre. In enabling withdrawals to be made from a bank, for instance, its value may be compared with an ATM card or the possession of cash. There is probably nothing to prevent the confiscation of an ATM card or an identity card by virtue of Section 31 of the Care of Abusers (Special Provisions) Act if the other conditions applying to this confiscation can be satisfied (see the Parliamentary Ombudsmen’s Annual Report 2000/01 p. 310).

As can be seen, therefore, it has been considered that objects that can sustain continued abuse or disturb the orderly operation of a centre may be confiscated by virtue of the provisions in Section 31 of the Care of Abusers (Special Provisions) Act. An order form cannot in itself be considered to constitute such an object. On the other hand, as pointed out in the National Board’s official response, the superintendent could, depending on their nature, possibly have confiscated the goods delivered to P.P. by virtue of these provisions. The centre was faced in this case with a difficult dilemma. I have no reason to assume other than that the centre acted in accordance with what was considered to be in the best interests of P.P. The management of the centre must however ensure that its operations comply with the legislative framework and, as the National Board of Institutional Care points out in its official response, Section 31 of the Care of Abusers (Special Provisions) Act provided no basis in law for the confiscation of the order forms.

Inspection of post pursuant to Section 35 of the Care of Abusers (Special Provisions) Act

P.P’s complaint also alleged that acting superintendent Bo Cederberg confiscated items of incoming post.

Section 35 of the Care of Abusers (Special Provisions) Act lays down that those undergoing treatment pursuant to this act may be placed under particularly thorough observation if this is required for the orderly operation of

the centre or because of the inmate's specific circumstances. If an item of incoming post contains property prohibited by Section 31, this property may be confiscated.

The National Board's official response and the statement submitted by the acting superintendent contain an account of routines that should be followed according to the Board's internal general guidelines (1997:1) at residential centres with regard to the inspection of incoming items of post as provided by Section 35 of the Care of Abusers (Special Provisions) Act. In addition, it is stated that the Frösö Residential Centre follows these guidelines and that no confiscation or appropriation of the items themselves occurs.

What has come to light in this connection has given me no grounds to express any criticism.

Other issues

In its official response, the National Board of Institutional Care has raised the question of the scope allowed by the secrecy that applies in the social services for a residential treatment centre to forward information to a board of social welfare about the requirement of a trustee or administrator. I share the National Board's opinion that it is doubtful whether Section 26 of the Care of Abusers (Special Provisions) Act, when compared with Section 1 of Chapter 14 of the Secrecy Act (1980:100), allows information to be given to a board of social welfare about the possible need of a trustee or administrator except in cases related to the individual's abuse.

For my part, I should like to point out that information can to some extent be provided to the social services by virtue of the second paragraph of Section 2 of Chapter 14 of the Secrecy Act. This provision states that the secrecy enjoined by the first and third paragraphs of Section 7 of Chapter 4 does not prevent information on the continued abuse by an individual of alcohol, narcotic substances or liquid solvents from being forwarded by an agency in the social or medical services to another corresponding agency if this is required to provide the individual with the care, treatment or any other form of support required. One of the intentions of this provision is, according to the *travaux préliminaires*, that the agencies providing treatment should not be prevented from exchanging information with each other to enable support to be provided for individuals who are in need of care, treatment or some other form of assistance. In other words, there must be a need for the agencies providing treatment to cooperate with each other or otherwise provide each other with information about the care, treatment or other support (Government Bill 1990/91:111 p. 40).

Issues relating to secrecy and the scope provided for agencies to cooperate with each other are currently under review by the Committee on Public Access and Secrecy. The directives issued to this committee (1998:32) call upon it to examine what is required to increase the possibilities open to agencies to exchange information subject to secrecy in order to facilitate their cooperation. In view of this, the issue raised by the National Board of Institutional Care requires no further comment on my part. However, it may well be of

interest to the committee. For this reason I consider there are good grounds for providing the committee with a copy of this adjudication.

It can also be added that during 2002 the government appointed a special commissioner to review application of the Care of Abusers (Special Provisions) Act (directive 2002:10). The commissioner's directives stipulate that, in addition to analysing the way in which the Act has been applied, an assessment should also be made of whether in its current form it affords the stringent legal guarantees that must apply to measures which an individual may be subjected to against her or his will. I consider that there are grounds for providing the commissioner with a copy of this adjudication for information.

The question of whether an adjudication by the Ombudsman against Discrimination on the Grounds of Sexual Orientation constituted unlawful intervention against an individual who had made a statement in the mass media

(Registration number 3638-2000 and 4162-2000)

Background and complaint

Västerås SK Football Club (VSK) purchases services from a partnership specialising in marketing in which L.S. was one of the partners. VSK received funding from both the City of Västerås and from ABB AB. On 28 July 1999 an article was published in *Dagens Nyheter*, a national daily, about homosexuality in sport. The article quoted a statement by L.S., who was described as belonging to the management of VSK, to the effect that there was no room for homosexual players in any of his teams. A complaint was made by one individual to the Ombudsman against Discrimination on the Grounds of Sexual Orientation which referred to this statement and requested an enquiry into whether L.S. and the rest of VSK's management discriminated against homosexuals.

In the ensuing enquiry, the Ombudsman against Discrimination on the Grounds of Sexual Orientation requested a statement from VSK, the City of Västerås and ABB AB. One of the things revealed during the enquiry was that VSK subsequently decided to continue its collaboration with the marketing company in question. The adjudication issued on 14 July 2000 by the Ombudsman against Discrimination on the Grounds of Sexual Orientation, Hans Ytterberg, included the following.

– – –

VSK receives a grant from Västerås local authority to finance its activities and therefore administers public funding. One prerequisite for a grant of this kind is that the activities in question take place within a democratic framework and that the administration of the funding is arranged to avoid any violation of the principle of equal treatment. In the opinion of the Ombudsman against Discrimination on the Grounds of Sexual Orientation, there is evidence that VSK is lacking in this respect. In offering financial advantages to a company whose representatives have given public expression to sentiments that are deeply offensive to homosexuals, VSK is affording these sta-

tements legitimacy. In addition, VSK's decision to continue to collaborate with the company concerned means that public funds will be used to benefit an undertaking whose owner therefore endorses opinions that violate the fundamental principle that all individuals are of equal worth and who has no hesitation either about circulating these ideas publicly.

In view of the statements that have been made, there is reason to question the credibility of VSK's assertion that it is an organization that is open to everyone. At any rate, the actions of its management show that it attaches little weight to the practical expression of this principle of equal treatment. This is regrettable and merits criticism.

– – –

In the circumstances described here, there is a risk that the continuation by the City of Västerås to provide funding to VSK will provide legitimacy to an attitude that violates the right of homosexuals to respect. It is, at any rate, difficult to avoid gaining the impression that the City authorities fail to attach real significance to issues relating to homophobia and the discrimination of homosexuals. For this reason the actions of the City of Västerås in this case, in view of the circumstances described, are regrettable and merit criticism. The Culture and Leisure Committee have every reason to think twice next time the question of deciding on this grant is placed on their agenda.

Finally, where the financial support provided by ABB AB to VSK is concerned, the Ombudsman against Discrimination on the Grounds of Sexual Orientation notes with satisfaction the company policy that the company claims to adhere to and the new discrimination clause that has been introduced into the sponsorship agreement with VSK. Nevertheless, it is hardly in the spirit of either of these documents to continue to provide financial support to an organization that has explicitly declared that it intends to purchase services from a company whose representatives endorse the kind of attitude that the policy and the clause are intended to combat, an attitude, moreover, that if applied, for instance, to an employee in the ABB group would violate the Act on a Ban against Discrimination in Working Life because of Sexual Orientation (1999:133) and would therefore render ABB liable for damages. ABB, therefore, also has good reason to review its sponsorship of VSK on the earliest possible occasion.

– – –

Bengt G. Andersson and Ove Dansson complained independently to the Parliamentary Ombudsmen against the adjudication of the Ombudsman against Discrimination on the Grounds of Sexual Orientation. One of the issues raised was that this had given rise to injury for both L.S. and VSK, the latter as a result of the attempt to influence ABB AB not to sponsor the club while it had dealings with L.S. in any way.

The enquiry

The files relating to the case were borrowed from the Ombudsman against Discrimination on the Grounds of Sexual Orientation. Hans Ytterberg visited the Parliamentary Ombudsmen on 16 January 2001 and presented a general account of his activities.

The following memorandum was then drawn up.

The instructions (1999:170) issued to the Ombudsman against Discrimination on the Grounds of Sexual Orientation entrust him with the tasks stipulated in

the Act on a Ban against Discrimination in Working Life because of Sexual Orientation (1999:133). In addition, the Ombudsman against Discrimination on the Grounds of Sexual Orientation is to endeavour to ensure that discrimination on the grounds of sexual orientation does not occur in other sectors of the community. The Ombudsman against Discrimination on the Grounds of Sexual Orientation is further required to offer guidance and other forms of assistance to those who have been subject to discrimination because of their sexual orientation in upholding their rights. Finally, the Ombudsman against Discrimination on the Grounds of Sexual Orientation is instructed to propose legislative amendments to the Government as well as other measures that may encounter discrimination on the grounds of sexual orientation.

The Parliamentary Ombudsmen have received a complaint against an adjudication by the Ombudsman against Discrimination on the Grounds of Sexual Orientation dated 14 July 2000 in a case concerning Västerås SK Football Club (VSK), the City of Västerås and ABB AB. This complaint arises from a statement in the media about homosexuals made by an individual with whose company VSK collaborates closely. In his adjudication, the Ombudsman against Discrimination on the Grounds of Sexual Orientation criticises VSK for its dealings with this individual's company. In addition, the Ombudsman against Discrimination on the Grounds of Sexual Orientation criticises the City of Västerås and ABB AB for providing financial support for VSK and states that this support should be reconsidered when the opportunity arises.

The complaints to the Parliamentary Ombudsmen state both that the adjudication of the Ombudsman against Discrimination on the Grounds of Sexual Orientation is based on erroneous information and also that it gives rise to immaterial and financial damage for the individual's company and VSK as well.

– – –

Article 1 of Chapter 2 of the Instrument of Government grants every citizen freedom of expression in public and this includes the freedom to supply information and express thoughts, ideas and feelings in speech, writing, images or some other manner. The freedom of expression guaranteed by the Instrument of Government provides protection against public action and means that no government agency may intervene either formally or informally against anyone who invokes their constitutional right to make a statement in the mass media. The second paragraph of Article 1 of Chapter 1 of the Freedom of the Press Act lays down that every Swedish subject shall be entitled, subject to the provisions set forth in the Act itself for the protection of individual rights and public security, to publish his or her thoughts in print, to publish official documents and to make statements and communicate information on any subject whatsoever. Statements of this kind may be made, for instance, to companies engaged in the commercial publication of news. Liability for any unlawful expressions in a daily newspaper, for example, rests with the publisher. The Chancellor of Justice is solely empowered to prosecute violations of the press laws.

On the basis of the statements that had been made by the individual in question and published in the newspaper *Dagens Nyheter*, the Ombudsman against Discrimination on the Grounds of Sexual Orientation has expressed criticism of those involved in the case for their direct or indirect contacts with this individual. This criticism also calls upon them to take measures that may have a negative impact on the individual's commercial activities. The Ombudsman against Discrimination on the Grounds of Sexual Orientation should therefore be requested to express an opinion on whether his adjudication was compatible in these respects with the constitutional liberties described above.

The complaints were then referred to the Ombudsman against Discrimination on the Grounds of Sexual Orientation for a response concerning the issues specified in the memorandum.

Hans Ytterberg included the following in his agency's response.

– – –

It should first and foremost be made clear that no action whatsoever was taken by the Ombudsman against Discrimination on the Grounds of Sexual Orientation against the individual involved in marketing. The reason for this was, in fact, respect for the constitutional right of individuals to express themselves freely in the mass media.

Individuals enjoy protection from public measures that may affect the right to express ideas and opinions. They are not, on the other hand, entitled to demand that those with whom they are likely to make agreements should refrain from taking into account such circumstances as their public expression in different contexts of ideas that are for instance of a racist, xenophobic or homophobic nature. The scrutiny of the Ombudsman against Discrimination on the Grounds of Sexual Orientation focused therefore on how Västerås SK Football Club (VSK), the City of Västerås and ABB AB have come to terms with the fact that a commercial partner of the football club – an organization that receives funding for its activities from both the city and ABB AB – has publicly expressed an attitude to homosexuals as a group that contravenes fundamental principles on human rights, principles, for instance, that are also enshrined in international agreements on human rights with which Sweden is bound by international law to comply. In retrospect, it could be considered that the distinction made here might well have been expressed more explicitly in the adjudication with which the Ombudsman against Discrimination on the Grounds of Sexual Orientation terminated the case. Naturally, I consider it regrettable if this may have given rise to any misunderstanding.

There is no "right" for a trader to reach an agreement with an organization like the marketing agreement that existed between the individual in this case and VSK. Or, conversely, a trader's potential clients are not obliged to enter into such a contract with the trader nor, when contemplating such a contract, to ignore factors that are not, from a narrow point of view, immediately related to the purpose of the contract, such as the trader's reputation in certain respects. This applies similarly at the next level when a local authority or a commercial company is deciding whether specific funding is to be granted to an organisation which has entered into a contract with such a trader and on what terms.

Applied to the case in hand, this means, therefore, that VSK was not obliged to renew the marketing contract when it expired without further discussion. When reaching a decision on commercial cooperation of this kind, an organization is perfectly free to take into account factors such as the attitude of those with whom they sign contracts on racism, for instance, xenophobia, homophobia and discrimination. Indeed, an organization in receipt of public funds has every reason to do so.

When it comes to the actions of the City of Västerås, the importance of conducting a discussion of this becomes even more explicit. What is at stake here is the use of the taxpayer's money. Just as there should be no obligation for a local authority to provide premises or contribute in any other way to events that include racist, xenophobic or homophobic features, it would seem natural when considering whether or not a specific public grant should be given to an organization to take into account how these funds will be used in practice, which includes the expression of opinions of this kind. Otherwise there is a real risk that public funds will, for instance, end up benefiting companies or organizations that either directly or through their representatives

violate in word or deed the fundamental principle that all individuals are of equal worth.

The Ombudsman against Discrimination on the Grounds of Sexual Orientation concluded the case in question by expressing criticism in his final adjudication of the fact that the offensive statements made in public about homosexual groups do not seem to have led VSK, the City of Västerås or ABB AB to reconsider any aspect of their financial commitments to the individual responsible for marketing. The expression of opinions such as these by the Ombudsman against Discrimination on the Grounds of Sexual Orientation can in no way lead to legal consequences in any form for VSK, the City of Västerås, ABB AB or any individual.

The Instrument of Government and the Freedom of the Press Act stipulate that individuals are at liberty to express opinions and ideas publicly. This has admittedly been interpreted to mean that public authorities may not ”intervene” against those who avail themselves of this liberty. When this freedom of expression has been used, however, this prohibition against intervention should not, in my opinion, be interpreted as referring to every subsequent expression of an opinion by a public body on the statement made.

The duties incumbent on the Ombudsman against Discrimination on the Grounds of Sexual Orientation are laid down in the Ordinance with Instructions for the Ombudsman against Discrimination on the Grounds of Sexual Orientation (1999:170) and the Act on a Ban against Discrimination in Working Life because of Sexual Orientation (1999:133). These stipulate that the Ombudsman is to take action to ensure that discrimination on the grounds of sexual orientation does not occur in any sector of the Swedish community. In view of the role of the Ombudsman against Discrimination on the Grounds of Sexual Orientation as a national agency for human rights the workings of the agency should also be considered in the light of the contents of the Paris Principles for the activities of such agencies adopted by the General Assembly of the United Nations as resolution 48/134 with Sweden as one of its advocates on 20 December 1993. These principles make it clear, for instance, that agencies working for human rights are to have the right to publicly circulate their opinions and recommendations.

In view of the arguments advanced here, let me conclude by stating my belief that the adjudication of the Ombudsman against Discrimination on the Grounds of Sexual Orientation in the case in question was not incompatible with the constitutional guarantee of freedom of speech for every individual.

Bengt G. Andersson submitted a rejoinder to this response.

In his adjudication of 10 March 2003, *the Parliamentary Ombudsman, Mr. Berggren*, made the following observations.

Adjudication

The instructions issued to the Ombudsman against Discrimination on the Grounds of Sexual Orientation require him, among other things, to counter discrimination in the labour market on the grounds of sexual orientation and to take action to ensure that such discrimination does not occur in other sectors of the community. This case concerns an intervention in connection with the second of these tasks. It goes without saying that my review is not concerned with the actual application by the Ombudsman against Discrimination on the Grounds of Sexual Orientation of the regulations that apply to the activities of the agency or the assessments that have been made on the issue of discrimination. As is shown by the memorandum of referral to the

Ombudsman against Discrimination on the Grounds of Sexual Orientation, I have, however, on account of the link between the complaints made to the Ombudsman and newspaper statements raised the issue of whether the critical observations and recommendations included in his adjudication of 14 June 2000 infringe the constitutional right to express opinions in printed publications without fear of official reprisal. This case concerns a statement made in *Dagens Nyheter* by L.S. The Ombudsman against Discrimination on the Grounds of Sexual Orientation has claimed that this was not the case and maintains that no measures were taken against L.S. but that the case has dealt exclusively with how VSK, the City of Västerås and ABB AB dealt with the public expression by a commercial associate of VSK of an opinion that violates fundamental principles of human rights. I endorse the statement made by the Ombudsman against Discrimination on the Grounds of Sexual Orientation in his response that this particular distinction could have been made more explicitly.

On the issue that has been referred my appraisal is as follows.

The adjudication included both criticism of the football club's collaboration with the company in which L.S. was a partner and also a recommendation to those providing funding to review their continued support for the club while it continues to avail itself of the company's services. These statements cannot be perceived in this respect as having any other import than that collaboration with L.S. should be terminated. Such discontinuation of the contract was intended to lead to negative consequences for L.S. In practice, this declaration by the Ombudsman against Discrimination on the Grounds of Sexual Orientation involved an intervention against L.S. on the grounds of his statements printed in the newspaper. The intervention was not, however, formally directed against L.S. and I cannot therefore claim that it contravenes the precepts of the Instrument of Government or the Freedom of the Press Act. However, in my opinion, it could be justly claimed that in the light of the principles underlying these precepts the adjudication could well have been worded differently.

These comments will suffice.

Complaint against the Regional Forestry Board for Västra Götaland concerning supervision of a Natura 2000 site pursuant to the Environmental Code

(Registration number 749-2002)

In his adjudication of 17 January 2003, *The Parliamentary Ombudsman, Mr. Berggren*, made the following observations.

The complaint

In a complaint submitted to the Parliamentary Ombudsmen on February 25th, 2002, Stig Johannesson, Chairman of the Kungälv Society for Nature Protec-

tion and Kåre Ström from the Kungälv Ornithologists requested review by the Parliamentary Ombudsmen of the manner in which the Regional Forestry Board for Västra Götaland had dealt with a case concerning the supervision of a Natura 2000 site. The complaint contained the following information.

The Kungälv Society for Nature Protection and the Kungälv Ornithologists had contacted the Regional Forestry Board and other authorities some time previously to report that representatives of the Lysegård Golf Course had felled an area of broad-leaved deciduous forest and alders downstream from the Lysegård waterfall. This area had been designated as a Natura 2000 site. The Regional Forestry Board remitted the case to the County Administrative Board, which referred it back to the Forestry Board. It was the opinion of the County Administrative Board that responsibility for monitoring Natura 2000 sites lay with the Regional Forestry Board, a circumstance of which the Forestry Board had been unaware. The Forestry Board then contacted the owner of the golf course about the infringement to point out that this form of action was unlawful. As the damage had already been done, the Forestry Board considered that it could take no further action.

The enquiry

I requested a statement from the Uddevalla forestry district, and received the following response.

It is true that nobody in the forestry district was aware that the district was responsible for supervision of Natura 2000 sites. No information to this respect had been provided by the National Board of Forestry. The Lysegård waterfall is a key habitat and a permit is required before measures such as felling trees may be taken in the area. However, the district had been unable to take any action retrospectively.

I also requested information from the Regional Forestry Board for Västra Götaland, and the response was as follows.

The Uddevalla forestry district had failed to realise the significance of the designation of an area as a Natura 2000 site. It is not, however, easy to determine which regulations apply to the site. No more detailed information had been provided by the National Board of Forestry. In the case under review it appears that some form of consultation took place in retrospect. The question that had now arisen was which authority, if any, was required to initiate proceedings against those who felled the trees, the forestry district or the County Administrative Board. Here it should be pointed out that the County Administrative Board had not supplied the Regional Forestry Board with any maps indicating the existing Natura 2000 sites. However, information had been received that this was in hand.

The complaint was then referred to the Regional Forestry Board for Västra Götaland for their investigation and response. The Board submitted its response on 3 April 2002 after a statement had been requested from its Uddevalla District Office. The response stated the following.

In 2002, the Swedish Society for Nature Protection had reported to the Regional Forestry Board district through the County Administrative Board that

trees had been felled in the area concerned at Lysegård. A site visit enabled confirmation that this had occurred in an area registered as a key habitat. It was later established that it was a Natura 2000 site. The consultation prescribed by the Environmental Code had not taken place before the felling. It was also determined that the felling undertaken had not materially affected the natural values of the habitat and therefore the forestry district took no further action apart from informing the owner of the land of the consultation requirement before any further silvicultural activities took place in the key habitats on his property.

Section 28 a of Chapter 7 of the Environmental Code lays down that a permit is required from the County Administrative Board before conducting any operation or taking any measure that can have significant impact on the environment in a Natura 2000 site. The Regional Forestry Board did not consider that any significant impact on the environment had resulted from the measures undertaken. The question of instituting proceedings therefore never arose.

Stig Johannesson and Kåre Ström submitted comments on the response received and reiterated their criticism of the Regional Forestry Board.

The Regional Public Prosecution Office in Gothenburg submitted the information that a complaint had been received concerning unlawful impact on the environment and that it had been decided to initiate a preliminary investigation.

Adjudication

The supervision exercised by the Parliamentary Ombudsmen is primarily intended to ensure that public authorities and their officials carry out their duties in compliance with the laws and other statutes and that they fulfil their obligations in other respects. Their enquiries are of a judicial nature and mainly concern the application of current procedural regulations. The Parliamentary Ombudsmen do not, on the other hand, review the conclusions reached on issues of fact, especially when these decisions are based on an appraisal of suitability or require special expertise. For this reason, I have restricted my enquiry to the question of whether the treatment of this case by the Regional Forestry Board was formally correct.

Natura 2000 is a network of valuable sites that has been developed in the EU. It has been created by virtue of the EU Habitats Directive (Directive 92/43/EEC) and Birds Directive (79/409/EEC). Chapter 7 Section 27 of the Environmental Code stipulates that the government or an authority appointed by the government is to continuously keep a list of natural areas that should be afforded protection or have been afforded protection as special protection areas or special areas of conservation by virtue of these directives. The government has assigned the responsibility for maintaining this list to the Swedish Environmental Protection Agency (Section 15 of the Ordinance on Areas Protected Pursuant to the Environmental Code etc., 1998:1252).

The protection afforded these areas consists mainly of the requirement that a permit must be sought for operations and measures that will have significant

impact on them (7:28 a). Permit applications are reviewed by the County Administrative Boards (7:29 b). Section 4 of the Forestry Act (1979:429) stipulates that the provisions of the Environmental Code are to apply to permits for silvicultural measures. The listing or designation of a site as a special protection area or special area of conservation does not, according to 7:27 of the Environmental Code, prevent the area from being protected by other provisions as well, for instance as habitat protection areas pursuant to 7:11 of the Environmental Code.

It is principally the County Administrative Boards that have operational responsibility for supervising the areas covered by 7:27 of the Environmental Code. Exceptions are provided, however, for measures subject to the Forestry Act and involve the felling of timber, for instance. The operational responsibility for monitoring operations and measures of this nature lies with the Regional Forestry Boards (see items A15 and A25 in the annex to the Ordinance on Supervision Pursuant to the Environmental Code, 1998:900).

The enquiry in this case has shown that when the Kungälv Society for Nature Protection reported that representatives of Lysegård golf course had felled trees in a Natura 2000 site, the Uddevalla forestry district was unaware of the extent of its responsibilities for supervising these sites. This is obviously unacceptable. The responses submitted make it clear that the Regional Forestry Board is now aware of its supervisory responsibilities. I assume that the Board has taken all the measures required to enable it to fulfil its future obligations in this respect and will therefore go no further than to express the criticism implied above. In this context I have noted that the question of prosecution for the reported infringement in this particular Natura 2000 site is currently under investigation by the prosecution authority.

In no other respect do the complaints made in this case warrant further opinions or actions on my part.

This closes the Parliamentary Ombudsmen's review of this case.