

2004/05

mnr:

pnr:

Redogörelse  
2004/05:JO1

## Justitieombudsmännens ämbetsberättelse

---

Omslag Eva Lena Johansson  
Översättning till engelska av Summary in English: David Jones  
ISSN 0282-0560  
Elanders Gotab, Stockholm 2004

## Innehåll

Skrivelse till riksdagen .....	13
<b>Allmänna domstolar m.m.</b>	
En tingsrätts handläggning av svarandens s.k. skyddade personuppgifter i ett FT-mål (1179-2002) .....	29
Kritik mot en tingsrätt med anledning bl.a. av att allmänheten inte fått tillträde till offentliga delar av två häktningsförhandlingar (3444-2002) .....	35
En tingsrätts åtgärd att vid en häktningsförhandling besluta om s.k. medhörning samt i häktningsbeslutet hemlighålla den häktades identitet m.m. (4213-2002) .....	42
Kritik mot en tingsrätt för utformningen av ett brev (166-2003) .....	52
Lämpligheten av att en domare använt sig bl.a. av sin tjänstetitel och hovrättens fax och faxmissiv i en privat rättslig angelägenhet (228-2003) .....	54
En tingsrätts långsamma handläggning av två tvistemål; bl.a. risken för att domstolen blir en ”brevlåda” för parternas skriftväxling (637-2003) .....	58
Fråga om uppgift om tidpunkten och sättet för doms meddelande skall antecknas vid ett sammanträde (776-2003) .....	61
Långsam handläggning av ett ärende i en hovrätt; Justitiedepartementet och justitieutskottet uppmärksammas på det bekymmersamma läget i hovrätten (1647-2003) .....	62
Långsam handläggning av ett tvistemål; bl.a. fråga om möjligheten att låta målet vila när ett beslut under rättegång har överklagats (4077-2003) .....	67
<b>Åklagar- och polisväsendena</b>	
Fråga om protokollering av beslagttaget gods samt behörighet att fastställa beslaget när åklagare är förundersökningsledare (3128-2002) .....	70
Fråga om en polismyndighets agerande har inneburit att en polisinspektörs yttrandefrihet har begränsats (3599-2002) .....	73
En polismyndighets och åklagares långsamma handläggning av en förundersökning gällande bedrägeri samt en vice överåklagares överprövning när polisens akt förkommit (3721-2002) .....	85

Kritik mot polis och åklagare för långsam handläggning av en förundersökning om våldtäkt där målsäganden var under 18 år samt mot åklagare för dröjsmål med att vidarebefordra en framställan om målsägandebiträde till rätten (4547-2002) .....	90
Polisens rätt att fotografera omhändertagna personer (245-2003 och 271-2003) .....	98
Kritik mot en polismyndighet för långsam handläggning av ungdomsärenden (1677-2003) .....	103
Remiss av betänkandet (SOU 2003:41) Förstärkt granskning av polis och åklagare (2496-2003) .....	107
<b>Kriminalvård</b>	
Hantering av pengar som anträffats i en intagens bostadsrum (141-2002) .....	124
Kroppsbesiktning av en intagen (1351-2002) .....	126
Kamerövervakning av en intagen (2286-2002) .....	129
Handläggningen av disciplinärenden och av en begäran från en intagen om ett registerutdrag m.m. (3406-2002) .....	131
Initiativärende om platsbristen vid häkten och anstalter (2449-2003) .....	134
Hantering av ett brev till en intagen (2569-2003) .....	144
<b>Förvaltningsdomstolar</b>	
Kritik mot en kammarrätt som i ett mål där prövningstillstånd krävdes beslutat att undanröja den överklagade domen och återförvisa målet till länsrätten utan att prövningstillstånd meddelades och i en sammansättning bestående av två ledamöter (2118-2002) .....	147
En länsrätts handläggning av ett upphandlingsmål i vilket ansökan om överprövning kom in i nära anslutning till utgången av tiodagarsfristen för överprövning enligt 7 kap. 1 § tredje stycket lagen (1992:1528) om offentlig upphandling (266-2003) .....	150
Kritik mot en länsrätt för brister i handläggningen av psykiatrimål, bl.a. fråga om tillämpningen av bestämmelserna om kommunicering och muntlig förhandling (615-2003) .....	153
Kritik mot en socialnämnd som dels inte motiverat ett beslut, dels meddelat en felaktig fullföljdshänvisning. Vidare kritik mot en länsrätt för handläggningen av ett överklagande som inte skulle prövas av domstolen utan av länsstyrelsen (1022-2003) .....	160

**Central statsförvaltning, arbetsmarknadsmyndigheter m.m.**

Initiativvärende mot Brottsoffermyndigheten angående användande av fullmakt för utbetalning av brottsskadeersättning till någon annan än sökanden (2039-2002) .....	165
Fråga om en arbetsförmedling haft grund för att ifrågasätta en arbetssökandes rätt till ersättning hos arbetslöshetskassan. Också fråga om en arbetslöshetskassa har rätt att hålla inne en sökandes ersättning under den tid utredning i ersättningsärendet pågår (2774-2002) .....	167
En arbetsförmedling har avaktualiserat en sökande som inte besvarat en förfrågan. Fråga om arbetsförmedlingen handlagt ärendet korrekt sedan sökanden gjort gällande att hon inte fått någon förfrågan (3509-2002) .....	172
Fråga om en arbetslöshetskassa är skyldig att kommunicera inhämtade uppgifter i ett ersättningsärende med den sökande (3820-2003) .	175

**Utlänningsärenden**

Initiativvärende mot Migrationsverket angående verkets samarbete med polisen i ett ärende om verkställighet av ett avvisningsbeslut (1356-2001) .....	179
Fråga om det är tillåtet för en polismyndighet att hos sjukvårdsinrättning fråga om ett antal namngivna personer vilka fått avvisnings- eller utvisningsbeslut vistades på inrättningen (1356-2003) ....	184

**Taxering och uppbörd samt folkbokföring**

Brister i motiveringen till en skattemyndighets beslut (2797-2002) ...	188
En skattemyndighet har underlåtit att fatta ett överklagbart beslut med anledning av en begäran om rättelse av uppgift i folkbokföringsregistret (1225-2002) .....	189

**Socialtjänst***Socialtjänstlagen (SoL)*

Fråga om en socialnämnd borde ha inlett en s.k. barnavårdsutredning med anledning av uppgifter om att ett barn for illa. Även fråga om det s.k. barnperspektivet i ett ärende angående bistånd avseende en hyresskuld. (4502-2002 och 1153-2003) .....	192
Fråga om en socialnämnd utan tillräckliga skäl hade inlett en s.k. barnavårdsutredning (4110-2002) .....	198
Fråga om socialnämndens skyldighet att underrätta barnets vårdnadshavare om att en s.k. barnavårdsutredning har inletts (3846-2004) .....	202

Fråga om tjänstemän vid en socialförvaltning hade brustit i objektivitet vid handläggningen av ett s.k. barnavårdsärende m.m. (3540-2002) .....	205
Fråga om det fanns skäl för en socialförvaltning att göra ett oanmält hembesök (786-2003) .....	212
Fråga om en socialförvaltning hade åsidosatt sina åligganden i ett ärende angående umgänge med barn genom att aktivt verka för att en förälder inte skulle få utöva det umgänge som domstol hade tillerkänt föräldern (1309-2002) .....	214
Några barn under 15 år var misstänkta för att ha utövat utpressning mot en flicka. Med anledning därav kallade socialförvaltningen skriftligen de berörda barnen och deras föräldrar till ett gemensamt möte vid vilket även polis skulle närvara. Fråga om utformningen av skrivelsen till föräldrarna. Även fråga om förutsättningarna för att anordna ett gemensamt möte med alla berörda (1334-2002) .....	221
Fråga om vilken kommun som hade huvudansvaret för socialtjänstens långsiktiga behandlingsinsatser beträffande en person som saknade fast bostad och som rörde sig mellan olika kommuner (4672-2002) .....	227
Långsam handläggning av en fråga angående skuldsanering (1580-2003) .....	234
Uttag av avgifter inom äldreomsorgen; fråga om socialnämndens beslut om en ändring i den kommunala taxan stod i strid med det s.k. retroaktivitetsförbudet i 2 kap. 3 § kommunallagen (1991:900). Även fråga om skyldighet att lämna en underrättelse om att ett beslut i ett enskilt avgiftsärende kunde överklagas (88-2003) .....	236
<i>Lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU)</i>	
En flicka vårdades enligt 3 § LVU. Fråga bl.a. om det fanns förutsättningar för nämnden att låta vården upphöra kort tid efter att flickan avvikit från det behandlingshem där hon var placerad (4315-2002) .....	243
Handläggningen av ett ärende angående umgänge med ett barn som vårdades enligt LVU; fråga bl.a. om nämndens skyldighet att fatta ett beslut om umgänget enligt 14 § LVU efter framställning från vårdnadshavaren om utökat umgänge. Även fråga om bl.a. utformningen av ett beslut om att reglera umgänget med stöd av 14 § LVU (2017-2002) .....	249
En advokat hade utsetts till offentligt biträde för ett barn i ett mål angående vård enligt LVU; fråga om biträdets rätt att vara närvarande vid ett möte mellan socialförvaltningen, barnet och barnets far (185-2002) .....	257

En socialnämnd kan inte överlämna till annan nämnd att avgöra var ett barn som vårdas enligt LVU skall vistas under vårdtiden (304-2002) .....	261
En yngling som vårdades med stöd av 3 § LVU hade enligt 15 a § LVU getts rätt att vistas utanför det särskilda ungdomshem där han var placerad. Fråga om det fanns skäl för att besluta om att han skulle hämtas tillbaka till hemmet. Även fråga om utformningen av beslut enligt 15 a § LVU om vistelse utanför hemmet (4329-2002) .....	266
<i>Lagen om vård av missbrukare i vissa fall (LVM)</i>	
Sedan en kvinna överklagat länsrättens dom om att bereda henne vård enligt LVM återkallade hon i kammarrätten sitt överklagande varefter kammarrätten skrev av målet. Fråga om vid vilken tidpunkt länsrättens dom om vård enligt LVM vann laga kraft (1606-2002) ...	277
<i>Handläggning</i>	
Fråga om en socialnämnd var skyldig att ompröva ett beslut om avslag på en ansökan om försörjningsstöd (1475-2003) .....	282
Vid en tingsrätt pågick ett tvistemål angående rätt att överta en bostad enligt lagen (1987:232) om sambors gemensamma hem. Fråga om en tjänsteman vid en socialförvaltning borde ha upprättat och till den ena parten ha lämnat en promemoria som innehöll bl.a. synpunkter på tvistefrågan (1579-2003) .....	284
Handläggningen av ett tillståndsärende; fråga bl.a. om länsstyrelsen borde ha utfärdat ett skriftligt föreläggande om komplettering av ansökan (4203-2002) .....	287
<b>Stöd och service till vissa funktionshindrade</b>	
Fråga om utformningen av ett beslut om rätt till korttidsvistelse enligt 9 § 6 LSS (252-2002) .....	291
Dröjsmål med att upprätta en individuell plan enligt 10 § LSS (4382-2002) .....	293
<b>Hälsa- och sjukvård</b>	
Kritik mot Socialstyrelsen för att styrelsen hade avgjort ett ärende rörande journalförstöring innan svarsfristen för sökanden att inkomma med synpunkter hade gått till ända (926-2002) .....	297
Kritik mot en barn- och ungdomspsykiatrisk mottagning för underlåtenhet att fullgöra skyldigheten att göra anmälan enligt 14 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453). Även fråga om anmälningskyldighet föreligger för varje myndighet som i sin verksamhet har fått kännedom om samma förhållande (1101-2002) .....	299

Fråga om förutsättningarna att inom den psykiatriska tvångsvården inskränka patients rätt att använda telefon (807-2003 och 2295-2003) .....	304
<b>Socialförsäkring</b>	
En försäkringskassa har lämnat felaktiga uppgifter i ett ärende om aktivitetsstöd och sjukpenning. Även fråga om underlåten kommunikering i ett ärende om indragning av sjukpenning och återkrav (452-2003) .....	318
Ett initiativärende om en försäkringskassas dröjsmål med att fatta beslut i ett ärende om livränta enligt lagen (1976:380) om arbetska-deförsäkring; fråga bl.a. om felaktiga uppgifter till JO (534-2004) ....	321
Fråga om tiden för omprövning enligt 20 kap. 10 § lagen (1962:381) om allmän försäkring (3063-2002) .....	323
Ett initiativärende gällande formerna för ändring av en försäkringskassas beslut om bilstöd (2366-2003) .....	325
Fråga om besvarande av frågor i e-postmeddelanden via ordinär postgång m.m. (952-2003) .....	326
<b>Miljö- och hälsoskydd samt djurskydd</b>	
Kritik mot Naturvårdsverket för att i strid med jaktlagstiftningen ha tillåtit skydds jakt på lodjur (2749-2001) .....	329
Initiativärende mot en kommunal nämnd angående handläggningen av ett ärende rörande klagomål om störande ljud (3452-2002) .....	334
<b>Utbildnings- och kultursektorn</b>	
Initiativärende mot en skola med anledning av företagen visitation av elevers väskor och skåp. – Fråga om åtgärder stått i strid med bestämmelserna i 2 kap. 6 § andra meningen regeringsformen (RF) angående skyddet mot kroppsvisitation, husrannsakan och liknande intrång (1924-2002) .....	337
Vissa uttalanden rörande förutsättningarna för att i en grundskola respektive förskoleklass ta emot en elev efter framställning från endast den ene av barnets vårdnadshavare (2996-2002 och 3180-2002) .....	342
En högstadieskola har genomfört urinprovstagning av elev i anledning av misstanke om drogmissbruk. – Fråga bl.a. om åtgärden har stått i överensstämmelse med gällande lagstiftning. Även vissa uttalanden rörande sekretessen mellan bl.a. skolhälsovården och polisen (3700-2002) .....	346



Kritik mot en kommunstyrelse för handläggningen av tillsättnings- ärenden. – Särskilt fråga om delegation och anmälan av delega- tionsbeslut (3965-2003) .....	353
Initiativärende mot en gymnasieskola angående handläggningen av ett avstängningsärende. Ett av skolans rektor meddelat interimistiskt beslut om avstängning av en elev hade i strid med bestämmelsen i 6 kap. 24 § tredje stycket gymnasieförordningen (1992:394) tids- begränsats. Beslutet hade inte heller underställts styrelsens för ut- bildningen prövning och inte försetts med överklagandehänvisning (4612-2002) .....	358
Vissa uttalanden rörande skolhuvudmans skyldighet att hålla skol- lokaler öppna under pågående strejk (2444-2003, 2459-2003 och 2522-2003) .....	363
Kritik mot en skolförvaltning för handläggningen av ett vitesärende (1039-2004) .....	368
<b>Plan- och byggnadsväsendet</b>	
En byggnadsnämnds handläggning av ett återförvisat bygglovs- ärende (1408-2002) .....	371
Att en myndighet på grund av annat än rättidsprövning – här besluts överklagbarhet – avvisar överklaganden av egna beslut strider både mot ordalydelsen i förvaltningslagen och uttalanden i förarbetena med förklaring till fördelningen av uppgifter mellan lägre och högre instans. Frågor även om skyldigheten att lämna anvisningar för överklagande och om en skrivelses egenskap av överklagande, inte begäran om omprövning (1230-2003) .....	373
<b>Överförmyndarnämnder och överförmyndare</b>	
Åtal för tjänstefel mot en tidigare ledamot i en överförmyndar- nämnd (426-2002) .....	378
<b>Övriga kommunalförvaltningsärenden</b>	
Handläggning hos en valnämnd av ett lokalt partis förfrågan om att dels få ta del av uppgifter om vilka personer som ansvarade för val- lokalerna i en kommun under valdagen den 15 september 2002, dels få ta del av handlingar innehållande samma uppgifter (3120-2002) .....	381
Förvaltningslagens bestämmelser om rätt att anlita ombud eller bi- tråde har ansetts tillämpliga beträffande den som hörs i ett gransk- ningsärende hos en kommuns revisorer (1133-2003) .....	387

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

Kritik mot en socialnämnd för brister i registreringen av anmälningar enligt 14 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453). – Fråga om registrering i en aktualiseringsmodul kunde anses uppfylla den i 15 kap. 1 § sekretesslagen (1980:100) föreskrivna registreringskyldigheten (238-2002) .....	391
--	-----

*Socialförsäkring*

Ett initiativärende gällande utformningen av socialförsäkringsnämnds protokoll när den försäkrades personuppgifter är skyddade (2365-2003) .....	396
--	-----

*Meddelarfrihet*

Fråga om inskränkning av offentliganställdas yttrande- och meddelarfrihet (4513-2002) .....	398
---	-----

*Övriga områden*

Ett uttalande av en rektor om att det var olagligt att dela ut flygblad på en skola har ansetts stå i strid med det i 1 kap. 2 § tryckfrihetsförordningen uppställda förbudet mot spridningshinder (2112-2002) .....	401
Kritik mot en skatterevisor för att ha lämnat ut sekretesskyddade uppgifter (1076-2002) .....	405
Initiativärende om Försvarmaktens hantering av framställningar om att få ta del av allmänna handlingar m.m. (3631-2003) .....	408
Att en myndighet en dag med särskilt begränsat öppethållande (här klämdag) hållit alla sina kontor, utom det med registratorsfunktion, stängda har befunnits förenligt med förvaltningslagen, trots att enskilda då inte kunnat få insyn i egna ärenden under handläggning på dessa kontor eller annan tillgång till där förvarade handlingar (2367-2001) .....	416
Brott mot tystnadsplikt i ett ärende om upphandling (1085-2002) .....	421
Ett kommunalt bolags avgiftsdebitering vid utlämnande av kopior av allmänna handlingar (1823-2002) .....	423
Radiotjänst i Kiruna AB:s (RIKAB) handläggning av en framställning om att få ta del av handlingar. Fråga bl.a. om handlingarna har varit hänförliga till den i bilagan till sekretesslagen (1980:100) omnämnda verksamheten rörande ärenden om TV-avgifter (3839-2002) .....	425

Ett kommunalt bolag har uppdragit åt en advokat att handlägga framställningar om handlingsutlämnande. Fråga om de uppgifter som överlämnats till advokaten innefattar myndighetsutövning. Också fråga om handläggningen följt tryckfrihetsförordningens och sekretesslagens regler (3871-2002) .....	428
--	-----

### **Bilagor**

Ärendestatistiken .....	432
Besvarande av remisser .....	439
Framställningar, överlämnanden, åtal och disciplinanmälningar m.m. ....	444
Inspektioner, myndighetsbesök, konferenser och seminarier m.m. ....	445
Internationellt samarbete .....	449
Instruktion för Riksdagens ombudsmän .....	452
Arbetsordning för riksdagens ombudsmannaexpedition .....	459
Personalorganisationen .....	465
Sakregister .....	467
Summary in English .....	483



## 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 2003–den 30 juni 2004.

### 1 Organisationen m.m.

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

*Chefsjustitieombudsmannen Claes Eklundh* entledigades på egen begäran per den 1 januari 2004.

Riksdagen valde den 26 november 2003 *regeringsrådet Mats Melin* att vara chefsjustitieombudsman fr.o.m. den 1 februari 2004 till dess att nytt val har genomförts under fjärde året därefter.

Riksdagen omvalde den 26 november 2003 *Nils-Olof Berggren* att vara justitieombudsman under tiden från valet till dess att nytt val genomförts under fjärde året därefter.

*Ställföreträdande ombudsmannen Leif Ekbergs* tidigare mandatperiod gick ut den 31 augusti 2003.

Riksdagen valde den 26 november 2003 *Leif Ekberg* att vara ställföreträdande ombudsman under en tid av två år från valet.

#### 1.2 Ställföreträdande ombudsmännens tjänstgöring

*Ställföreträdande ombudsmannen Leif Ekberg* tjänstgjorde med handläggning och avgörande av tillsynsärenden den 14 juli–den 1 augusti 2003 samt den 23–den 26 februari och den 29 mars–den 2 april 2004.

*Ställföreträdande ombudsmannen Jan Pennlöv* tjänstgjorde med handläggning och avgörande av tillsynsärenden den 4–5, 25 och 30 september, den 3 och 8–10 oktober, den 3, 5, 7, 13, 18–20 och 25 november 2003, den 14–30 januari, den 20–23 och 25–27 februari, den 1, 3–5, 11–12, 17 och 25 mars, samt den 15 och 23–30 april 2004.

#### 1.3 Ändringar i instruktionen och i annan för JO:s verksamhet betydelsefull lagstiftning

Instruktionen har inte ändrats under verksamhetsåret.

Föreskrifterna i 7 kap. 11 § fjärde stycket sekretesslagen (1980:100) om sekretess för uppgifter i myndighets personaladministrativa verksamhet angående enskilds personliga förhållanden har ändrats två gånger under verksamhetsåret, dels genom SFS 2004:101 med ikraftträdande den 1 april 2004, dels genom SFS 2004:507 med ikraftträdande den 1 juli 2004.

Den första ändringen, som tillkom på JO:s initiativ, innebär att presumtionen för sekretess avseende vissa uppgifter i JO:s personaladministrativa verk-

samhet om de anställda stärktes genom införande av ett omvänt skaderekvisit. Ändringen gäller uppgifter om enskilda bostadsadress, telefonnummer och personnummer samt andra jämförbara uppgifter.

Den andra ändringen innebär att föreskriften om sekretess med omvänt skaderekvisit utvidgades till att omfatta även uppgift i form av fotografisk bild som utgör underlag för tjänstekort samt uppgift om närstående till personalen. Vidare infördes vid detta tillfälle ett nytt femte stycke i 7 kap. 11 §. För JO:s personal innebär denna nya bestämmelse att sekretess för personuppgifter hos JO:s personaladministrativa enhet gäller även hos riksdagsförvaltningen, där en stor del av administrationen rörande löneutbetalningar och ledigheter m.m. bedrivs.

## 2 Verksamheten

### 2.1 Ärendestatistiken i sammandrag

#### *Balansläget*

Ingående balans	986
Nya ärenden	
Remisser och andra skrivelser från myndigheter	101
Klagomål och andra framställningar från enskilda	4 973
Initiativärenden med anledning av inspektioner	56
Initiativärenden på grund av uppgifter i massmedia m.m.	44
	<hr/>
	5 174
Summa balanserade och nya ärenden	6 160
Avslutade ärenden	4 964
Utgående balans	1 196

*Vid jämförelserna i det följande med statistiken från föregående verksamhetsår har siffrorna för 2002/03 korrigerats så att 393 klagomålsärenden rörande en och samma sak noterats som ett (se vidare kommentar i ämbetsberättelsen 2003/04, s. 12–13). Detta har gjorts för att få till stånd en rättvisande jämförelse vad avser ärendeutvecklingen.*

Under perioden nyregistrerades 5 174 ärenden, en ökning med 340 (7,0 %) i förhållande till verksamhetsåret 2002/03. Antalet nya inspektions- eller andra initiativärenden var 100, en ökning med 5 jämfört med föregående verksamhetsår. 101 ärenden föranleddes av remisser – huvudsakligen från Regeringskansliet – en ökning med 21. Klagomålsärendena uppgick till 4 973, vilket innebär en uppgång med 314 (6,7 %) sedan 2002/03.

Antalet avgjorda ärenden uppgick till 4 964, vilket innebär en ökning med 376 (8,2 %) från föregående års nivå. Av de avslutade ärendena var 100 lag-

stiftningsremissärenden, 102 inspektions- eller andra initiativärenden samt 4 762 klagomålsärenden.

De oavgjorda ärendena i balans var vid verksamhetsårets slut 1 196. Detta betyder att balansen under året ökat med 210 ärenden (21,3 %). Det är andra året i rad som ärendebalansen ökar avsevärt. Flera orsaker kan nämnas till att JO inte lyckats uppnå verksamhetsmålet att minska balansen eller åtminstone hålla den på oförändrad nivå. Ett skäl är de budgetproblem under åren 2002 och 2003 som tvingade fram temporära personalneddragningar. Ett annat är den kraftigt ökande inströmningen under de senaste två verksamhetsåren. Under våren 2004 har åtgärder vidtagits och förberetts som syftar till att så snart som möjligt komma till rätta med den otillfredsställande balanssituationen.

En detaljerad redovisning av ärendestatistiken finns i bilaga 1.



## 2.2 Justitieombudsmännens övergripande redovisning

### 2.2.1 ChefsJO Mats Melin (Ansvarsområde 1)

#### Polisens arbete med vardags- och ungdomsbrottslighet

I den allmänna debatten diskuteras inte sällan polisens förmåga att utreda brott som är särskilt prioriterade och annan grövre brottslighet. Det finns emellertid skäl att fästa uppmärksamhet även på polisens arbete med s.k. vardagsbrottslighet. Den granskning som JO bedrivit har gett mig det bestämda intrycket att det finns allvarliga brister i det arbetet. De flesta kritikbeslut som under året gällt polisväsendet handlar om att brottsutredningar, i strid med rättegångsbalkens skyndsamhetskrav, handlagts långsamt. Även vid de inspektioner som genomförts under senare år har JO kunnat se åtskilliga exempel på att anmälningar rörande brott som t.ex. bedrägeri, stöld och miss-handel av normalgraden under lång tid inte föranlett några utredningsåtgärder. Det har ibland gällt även då det funnits en utpekad gärningsman. Det förefaller inte vara alldeles ovanligt att en brottsanmälan inte hinner utredas innan det påstådda brottet preskriberas.

Jag har också, liksom min företrädare, haft anledning att kritisera långa handläggningstider när det gäller brott för vilka en ung person är skäligen misstänkt. Det är självfallet särskilt allvarligt om de tidsgränser som lagstiftaren satt upp för hanteringen av sådana ärenden inte respekteras. I denna ämbetsberättelse refereras också ett beslut (s. 90) som uppmärksammar den relativt nya bestämmelse som kräver särskilt snabb handläggning även av ärenden där målsäganden är under 18 år.

Jag har inte underlag för någon egentlig analys av orsakerna till de iakttagna bristerna men har kunnat konstatera att i vissa fall personalstyrkan varit underdimensionerad, utredarna inte haft den utbildning och erfarenhet som krävs för uppgiften, personalomsättningen varit hög och vakanser inte kunnat fyllas eller cheferna brustit i sitt ledningsansvar. Mitt intryck är att uppgiften att utreda mindre grov brottslighet på vissa håll inte upplevs som tillräckligt angelägen, vare sig bland enskilda polismän eller hos polismyndigheternas ledningar. Jag har i annat sammanhang påtalat att polisens brottsutredande verksamhet behöver tillföras ytterligare resurser och att det också är angeläget att införa en enhetlig utbildning för de poliser som utreder vardagsbrotten. En väl fungerande utredningsverksamhet har en betydande brottsförebyggande effekt och bidrar till tryggheten i samhället. Det är därför av grundläggande betydelse för allmänhetens förtroende för polisen att anmälda brott inom rimlig tid utreds på ett kompetent sätt.

#### Polisens befogenheter

När det gäller JO:s tillsyn över de mera repressiva inslagen i polisens arbete kan nämnas att förre chefsJO Claes Eklundh i juni 2003 väckte åtal mot en f.d. polismästare för olaga frihetsberövande, alternativt – och i andra hand – grovt tjänstefel eller tjänstefel. JO gjorde i korthet gällande att polismästaren utan laga grund låtit spärra in och därefter gripa ett stort antal främst ungdomar som befann sig i en skola i Göteborg under EU-toppmötet i juni 2001. I



dom den 20 februari 2004 ogillade Göteborgs tingsrätt åtalet. JO har överklagat tingsrättens dom och låtit komplettera förundersökningen. – Målet har i sak stor betydelse för frågan om polisens befogenheter när det gäller att förebygga brott innefattar också åtgärder av det slag som vidtogs i detta fall.

#### Samverkan mellan polis och åklagare

I flertalet av de ärenden i vilka polisen kritiserats för långsam handläggning har åklagare varit förundersökningsledare. I många av dessa ärenden har det funnits anledning att rikta kritik också mot åklagarna för att de inte med tillräcklig kraft drivit förundersökningen framåt. En åklagarledd förundersökning kräver samverkan mellan polis och åklagare eftersom det är åklagaren som har att avgöra vilka åtgärder som skall vidtas medan det är polisen som disponerar över de resurser som krävs för att genomföra åtgärderna. För att komma till rätta med problemen med alltför långa handläggningstider är det således bl.a. av vikt att finna bra former för samverkan mellan polis och åklagare. Detta är problem som uppmärksammats en längre tid men som alltjämt har aktualitet. Jag har, liksom min företrädare, betonat att om en åklagares direktiv eller påminnelser till polisen i ett enskilt ärende inte får effekt måste frågan lyftas upp på en högre nivå inom organisationen.

#### Domstolarnas arbetsbörda

Även beträffande de allmänna domstolarna har flertalet ärenden som föranlett kritik avsett handläggningstiden. Av utredningen i dessa ärenden har framgått att arbetsläget i vissa domstolar är mycket ansträngt. I det refererade beslut som gäller Hovrätten över Skåne och Blekinge (s. 62) har hovrätten framfört att domstolen under en längre period haft många oavgjorda mål i balans och att det finns en oroväckande utveckling i form av utmattningstendenser hos personalen. JO fann därför skäl att göra Justitiedepartementet och justitieutskottet uppmärksamma på det bekymmersamma läget.

#### Offentliga rättegångar och domar

Ett annat problem som under året föranlett flera uttalanden av JO är domstolarnas handläggning av frågor om offentlighet och sekretess. Av 2 kap. 11 § andra stycket och 12 § regeringsformen framgår att förhandling vid domstol skall vara offentlig om inte annat föreskrivs i lag. Kravet på offentlighet följer också av konventioner på fri- och rättighetsområdet, t.ex. Europakonventionens artikel 6.

Det är givet att huvudregeln om offentlighet vid förhandlingar och föruppgifter som tas in i domar någon gång kan komma att stå i motsättning till en enskilds i och för sig befogade intresse av att vissa uppgifter om honom eller henne inte kommer till allmän kännedom. Jag är emellertid av den bestämda uppfattningen att det måste krävas mycket starka skäl för att göra avsteg från rätten till insyn i domstolarnas verksamhet – och att sådana avsteg i vissa fall inte över huvud taget bör få förekomma i en rättsstat. Jag vill därvidlag särskilt fästa uppmärksamheten på förre chefsJO Claes Eklundhs refererade ställningstagande beträffande möjligheten att sekretessbelägga en häktad persons identitet (s. 42).

2004/05:JO1

I en tidigare ämbetsberättelse (JO 2000/01 s. 36, 44 och 50) finns beslut angående domstols hantering av s.k. skyddade personuppgifter och det har i år funnits anledning att på nytt uttala sig i denna fråga (s. 29). I ett ärende som rörde allmänhetens tillträde till offentliga delar av två häktningsförhandlingar har, sedan förundersökning rörande misstanke om tjänstefel lagts ned, vissa uttalanden gjorts rörande offentlighet vid förhandlingar (s. 35). – Det finns anledning för JO att även fortsättningsvis ägna särskild uppmärksamhet åt dessa frågor.

### 2.2.2 JO Kerstin André (Ansvarsområde 3)

Mitt ansvarsområde innefattar sammanfattningsvis och något förenklat uttryckt tillsynen över tillämpningen i statlig och kommunal förvaltning av lagar och författningar inom de sektorer av samhället som brukar benämnas *vård, skola, omsorg*. Det totala antalet inkomna anmälningar på området under verksamhetsåret uppgick till nästan 1 400. Detta innebär inte någon markant skillnad mot vad som gällde föregående år. Fördelningen av ärendena på de olika ärendegrupperna är också i stort sett densamma. Här bör dock framhållas att det i statistiskt hänseende finns en avvikelse i årets redovisning genom att de ärenden som gäller tillämpningen av lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) sedan april 2004 redovisas under ärendegruppen socialtjänst och omsorgsverksamhet och inte, som tidigare, under ärendegruppen hälso- och sjukvård.

En betydande del av anmälningarna inom mitt ansvarsområde rör sådana frågor som är gemensamma för JO:s alla ansvarsområden, t.ex. brister i tillämpningen av allmänna förvaltningsrättsliga bestämmelser och bestämmelser som rör offentlighet och sekretess. Det förefaller som om kunskaperna om de regelsystem som gäller inte alltid är tillräckliga inom vissa samhällssektorer eller att det ibland saknas insikt om bestämmelsernas grundläggande betydelse. Inom andra sektorer, särskilt inom socialtjänsten, beror felaktigheter i lagtillämpningen i det aktuella hänseendet mera sällan på okunskap utan synes oftare vara att hänföra till en ansträngd arbetsituation som ju erfarenhetsmässigt ökar risken för formella brister i handläggningen.

*Socialtjänsten* är, sett till antalet anmälningar, det största tillsynsområdet hos JO. Förhållandevis få av anmälningarna gäller handläggningen av ärenden om försörjningsstöd, medan flertalet rör s.k. barnavårdsärenden enligt socialtjänstlagen (2001:453) eller lagen (1990:52) med vissa bestämmelser om vård av unga (LVU). Det bör här framhållas att det inte ankommer på JO att i sak överpröva de beslut som socialnämnderna fattar, t.ex. om omhändertagande av barn; detta är en uppgift för de allmänna förvaltningsdomstolarna. Däremot har det förekommit att jag vid några tillfällen har riktat kritik mot socialnämnder för att omhändertagandebeslut har fattats på bristfälligt underlag. Tillsynen är huvudsakligen inriktad på en granskning av ärendehandläggningen och att de bestämmelser, inte minst i LVU, som är av särskild vikt från rättssäkerhetssynpunkt tillämpas på ett korrekt sätt. Eftersom de flesta anmälningarna gäller ärenden rörande mindre barn, har jag valt att vid en av verksamhetsårets inspektioner inrikta granskningen främst på de ärenden enligt LVU och socialtjänstlagen som rör ungdomar som har begått brott eller på annat sätt befinner sig i en riskzon.

En annan lag inom socialtjänstens område är lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall (LVM). Jag har under en lång följd av år kunnat konstatera att anmälningar som rör tillämpningen av den lagen är anmärkningsvärt få. Någon ändring har inte inträffat under verksamhetsåret. Jag har också vid mina inspektioner ute på socialförvaltningar gjort den erfarenheten att antalet ärenden på detta område är försvinnande litet. Delvis kan det bero på att insatser på frivillig väg enligt socialtjänstlagen har visat sig vara tillräckli-



ga. Samtidigt kan dock noteras att de missbrukare som tvångsvårdas har hunnit utveckla ett mycket allvarligt missbruk innan de tas om hand. Ofta uppvisar dessa personer också en s.k. dubbeldiagnos genom att det vid sidan av missbruket, eller som en följd av det, finns en psykiatrisk problematik. De brister som inte sällan uppmärksammas när det gäller samordningen av vården och omsorgen i sådana fall kan för övrigt lyftas fram som ett av de exempel som finns på den bristande samordning som i alltför hög grad karakteriserar verksamheterna inom vård- och omsorgsområdena, trots att det är av största vikt att dessa verksamheter, var för sig och tillsammans, präglas av en helhetssyn när det gäller handläggningen av ärenden som rör enskilda individer.

Ett annat exempel på vissa samordningsproblem, åtminstone generellt sett, gäller förhållandet mellan socialtjänsten och barn- och ungdomspsykiatri. Gränsdragningen kan ofta vara svår när det gäller att avgöra vem som skall svara för vissa insatser. Ett allmänt intryck, grundat bl.a. på de anmälningar som rör att barns behov inte har tillgodosetts, är emellertid att många enskilda alldeles i onödan "hamnar mellan stolarna" och inte får adekvat hjälp. Listan på liknande samordnings- och gränsdragningsproblem inom vården och omsorgen kan göras lång. Även om min tillsyn främst är inriktad på formella ärendehandläggningsfrågor, kan jag konstatera att dessa problem ingår som ett slags röd tråd i verksamheten. Det är alltså inte fråga om några enstaka undantagsfall. Problemen synes snarare vara strukturellt betingade och blir särskilt tydliga i ett ansträngt ekonomiskt läge. Det är givetvis angeläget från flera synpunkter – framför allt från ett medborgarperspektiv – att problemen får en snar lösning. Det framstår inte heller som rimligt att landstingens och kommunernas tid och begränsade resurser i vissa fall måste avsättas till att bedöma vem som över huvud taget skall svara för olika insatser i ett s.k. individärende.

Vad som nu har sagts leder osökt vidare till några kommentarer när det gäller den praktiska tillämpningen av LSS. Det kan först noteras att antalet anmälningar på detta område visserligen är litet, men att det fortfarande finns problem i kommunerna när det gäller verkställigheten av beslut enligt denna lag som ju är en s.k. rättighetslagstiftning. Det är ännu något för tidigt att dra slutsatser av hur de tämligen nya bestämmelserna i LSS om möjligheten att ålägga kommunerna särskilda avgifter vid utebliven verkställighet av domstolsavgöranden har påverkat situationen. I övrigt kan konstateras att LSS som lagstiftningsprodukt ännu inte, trots att lagen har varit i bruk i mer än tio år, kan sägas ha funnit sin slutgiltiga form. Under årens lopp har gjorts ett antal punktinsatser för att komplettera eller förtydliga lagen och det pågår också för närvarande utredningar på detta område.

Det bör tilläggas att gränsdragningen mellan socialtjänstlagen och LSS inte alltid är helt okomplicerad när det gäller lagtillämpningen i enskilda fall.

Vad sedan gäller *utbildningsväsendet* kan konstateras att anmälningar på universitets- och högskoleområdet påfallande ofta rör handläggningen av ärenden enligt bl.a. bestämmelserna om offentlighet och sekretess. Sådana anmälningar förekommer även på skolområdet, men där överväger klagomål mot verksamheten som sådan. Många klagomål gäller otillräckliga insatser

för barn med särskilda behov. Sådana anmälningar överlämnas i viss utsträckning till Skolverket i enlighet med principen att JO inte skall föregripa eller ersätta den rättstillämpning som ankommer på de ordinära tillsynsorganen. Det kan nämnas att förhållandevis många ärenden på skolområdet rör frågor med anknytning till tillämpningen av bestämmelserna i föräldrabalken om gemensam vårdnad om barn efter äktenskapsskillnad. Jag har funnit anledning att för kännedom översända ett antal av mina beslut i dessa ärenden till den kommitté som för närvarande ser över regelsystemet.

Det kan i sammanhanget tilläggas att, bland de yttranden över remisser från Regeringskansliet som jag har avgett under verksamhetsåret, återfinns 1999 års skollagskommittés mycket omfattande betänkande med förslag till en helt ny skollagstiftning.

Till utbildningsväsendet räknas även de anmälningar som riktas mot Centrala studiestödsnämnden (CSN). Tidigare stod dessa anmälningar för en betydande del av den redovisade totalsiffran för ärendegruppen. Under senare år har emellertid anmälningarna mot CSN minskat påtagligt och uppgår nu till endast ett tjugotal om året.

Vad så gäller *hälso- och sjukvården* kan, utöver det som jag tidigare har nämnt rent allmänt om de problem som kan utläsas av anmälningarna vad gäller bristande samordning och helhetssyn, konstateras att här förekommer ett stort antal klagomål mot handläggningen av ärenden som rör tillämpningen av regelsystemet om offentlighet och sekretess.

Den lagstiftning som jag ägnar särskild uppmärksamhet på detta område är den som rör den psykiatriska tvångsvården, dvs. lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård och lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård. Det hänger givetvis samman med att detta är författningar som medger frihetsberövande av enskilda, och att det följaktligen är av yttersta vikt från rättssäkerhetssynpunkt att lagtillämpningen är korrekt. Visserligen kan beslut inom tvångspsykiatri i stor utsträckning överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Detta innebär, på samma sätt som jag tidigare har nämnt när det gäller t.ex. omhändertagande av barn enligt LVU, att jag som regel inte prövar själva sakfrågan utan inriktar granskningen på den formella handläggningen. Antalet anmälningar från tvångsvårdade patienter är emellertid mycket litet, och min granskning får därför i hög grad baseras på de iakttagelser som jag gör i samband med inspektioner. Ett bekymmer är att det med nuvarande resurser inte finns något nämnvärt utrymme för en effektiv inspektionsverksamhet. Skälet till detta är att anmälningens ärendena, som under åren successivt har ökat i antal och svårighetsgrad, kräver stora arbetsinsatser. Att finna en rimlig avvägning när det gäller att bestämma var tyngdpunkten i JO:s tillsyn skall placeras är i och för sig ett generellt problem för verksamheten, men det ställs särskilt på sin spets när det gäller sådana samhällsområden där det i praktiken bara är genom inspektioner som den parlamentariska kontrollen kan utövas.



### 2.2.3 JO Nils-Olof Berggren (Ansvarsområde 4)

Ansvarsområde 4 spänner över ett mycket vitt fält med stora delar av den statliga, regionala och kommunala förvaltningen samt ett flertal centrala myndigheter. Under verksamhetsåret avgjordes inom området ca 1 200 ärenden. Den stora spridningen av myndigheter och verksamheter gör att jag svårigen kan avge något generellt omdöme grundat på mina erfarenheter och iakttagelser under året.

Jag väljer därför att här kort beröra några frågor som aktualiserats, främst inom de största ärendegrupperna under verksamhetsåret.

Den största gruppen innefattar bl.a. miljödomstolarna, naturvård, miljö- och hälsoskydd, djurskydd, jakt och fiske. *Miljöfrågorna* har ägnats särskild uppmärksamhet vid inspektioner, av en miljödomstol, av en länsstyrelse och kommuner. Det har gällt tillämpningen i skilda hänseenden av miljöbalken. Balken har varit i kraft sedan den 1 januari 1999 och innebär en samlad reglering motsvarande flera tidigare lagar inom miljöområdet. Mitt intresse har inriktat sig främst på effektiviteten i prövningsorganisationen. Denna organisation är relativt svåröverskådlig och innefattar uppgifter för regering, länsstyrelser, Naturvårdsverket, miljödomstolarna och kommunerna. Detta förhållande är ägnat att försvåra framför allt för den enskilde; skilda regelsystem gäller för olika slags verksamheter och prövningen har anförtratts såväl förvaltningsmyndigheter som domstolar. Bland annat på grund härav har inte minst instansordningen kommit att bli något disparat. Jag noterar mot denna bakgrund med tillfredsställelse det arbete som utförts av Miljöbalkskommittén och som inriktas på förenkling och renodling av lagstiftningen. De iakttagelser och beslut som jag redovisat under verksamhetsåret har gällt främst handläggningsfrågor med inriktning på den enskildes rättigheter. I ämbetsberättelsen (s. 334) har tagits upp ett kanske något udda ärende rörande en kommunal nämnds handläggning av klagomål rörande störande ljud.

En annan stor del av de avgjorda ärendena rör *kommunikationsväsendet*. De har gällt bl.a. länsstyrelsernas handläggning av körkortsfrågor, Vägverkets handläggning av registreringsfrågor, kommunernas handläggning av färdtjänst, parkeringstillstånd och flyttning av fordon, Radiotjänst i Kiruna AB:s handläggning av TV-avgiftsfrågor samt tillsyns- och tillståndsfrågor hos Luftfartsverket och Sjöfartsverket. Jag har vid inspektion av en länsstyrelses handläggning av körkortsärenden noterat anmärkningsvärt långa tider innan körkortsinnehavare fullföljt förelägganden att avlämna läkarintyg rörande exempelvis alkoholberoende. Företrädare för länsstyrelsen förklarade att de långa väntetiderna inom sjukvården gjorde det praktiskt svårt att följa ett föreläggande att ge in intyg; länsstyrelsen tar hänsyn till detta och beviljar anstånd om den utfärdande läkaren begär det. De angivna förhållandena är olyckliga eftersom de medför en risk för att körkortsinnehavare vilkas körkort borde återkallas behåller sin behörighet. Jag kommer att uppmärksamma problemet i min fortsatta tillsynsverksamhet. Jag har när det gäller kommunernas handläggning av färdtjänstfrågor särskilt inriktat min granskning på rättssäkerhetsfrågor som enhetlig lagtillämpning och beslutsformuleringar och överklagandefrågor. Ärendetypen, som numera hänförs till kollektivtrafikfrå-

gor, har nära anknytning till socialtjänsten och vilket skapar oklarheter i handläggning och arkivbildning.

Många ärenden har gällt förhållanden hos *arbetsmarknadsmyndigheterna och a-kassorna*.

Hos kassorna råder nu en utökad handlingsoffentlighet, som påverkar tillsynen av kassorna. Samtidigt kan tillkomsten av den nya Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen komma att i någon mån förändra inriktningen av JO:s tillsyn i denna del. Klagomålen inom detta område rör i stor utsträckning arbetssökandenas missnöje med att arbetsförmedlingarna inte lyckats hjälpa dem till arbete. Klagomål anförs ofta mot arbetsförmedlares handläggning och beslut rörande olika arbetsmarknadsåtgärder. Samordningsfrågor mellan arbetsförmedlingarna och a-kassornas myndighetsutövning aktualiseras i samband med s.k. avanmälningar och ifrågasättande, exempelvis då förmedlingarna enligt sitt uppdrag anmäler till kassorna när de av någon anledning anser att den arbetssökande inte längre står till arbetsmarknadens förfogande. JO:s granskning kan här lika litet som inom andra områden avse besluten i sak utan inriktas mer på formella frågor, såsom beslutsgång och fullföljds hänvisningar.

Ansvarsområdet omfattar också *förvaltningsdomstolarna*. Jag har under verksamhetsåret inspekterat en länsrätt. Tillsynen av förvaltningsdomstolarna ger en allmän bild av god ordning. På några håll är dock antalet äldre oavslutade mål besvärande stort. Jag har särskilt intresserat mig för länsrätternas handläggning av psykiatrimål. I något fall har jag funnit anledning att kritisera handläggningen av sådana mål.

Ärenden inom ansvarsområdet rörande *utlänningslagstiftningen* domineras av klagomål från asylsökande som inte beviljats asyl eller uppehållstillstånd. Klagomålen riktar sig mot såväl Migrationsverket som Utlänningsnämnden. De berör ofta handläggningen av ärenden där barn är inblandade, särskilt tillämpningen av reglerna i utlänningslagen om beaktande av s.k. humanitära skäl. Det mesta är rena rättstillämpningsfrågor, i vilka JO inte kan eller bör ingripa. I något fall har myndigheterna kritiserats för alltför lång handläggningstid.

Särskilt olyckligt i sammanhanget är de långa handläggningstiderna hos utlandsmyndigheterna och Migrationsverket när det gäller prövningen vid s.k. anhöriginvandring. Myndigheternas bristande resurser leder till väntetider som inte kan anses acceptabla. Under verksamhetsåret har jag avslutat ett större ärende rörande samarbetet mellan Migrationsverket och polismyndigheterna i samband med verkställighet av utvisningsbeslut (se s. 179). Det är min förhoppning att många av de problem som uppstått inom området kan lösas genom den minskning av antalet asylsökande som skett under senare tid. Det är också viktigt att lagstiftningen med utgångspunkt från förslagen i det nyligen avgivna betänkandet SOU 2004:74, Utlänningslagstiftningen i domstolsperspektiv, görs tydligare.

När det gäller kommunernas myndighetsutövning inom ansvarsområdet är det frågor inom *plan- och byggnadsväsendet* som dominerar. Tillämpningen i kommunerna av den relativt komplicerade lagstiftningen i plan- och bygglagen ägnar vi stor uppmärksamhet åt vid inspektioner och i klagomålshanter-

2004/05:JO1

ingen. Tillsynen avser även här främst den formella handläggningen och inriktar sig på en kontroll av att berörda parter fått komma till tals och att ärenden avgjorts inom rimlig tid. Beslutsformuleringar och redovisningar i nämndens protokoll har ofta brister.

Inom hela tillsynsområdet aktualiseras ständigt frågor kring *yttrandefrihet, tryckfrihet, offentlighet och sekretess*. Grundläggande kunskaper saknas ofta inom dessa områden, inte minst inom de kommunala bolagen. Jag har i ärenden rörande sådana bolag i många fall fått redogöra för grunderna i lagstiftningen och konstaterat ett stort utbildningsbehov. Det har ofta gällt kravet på snabb handläggning av utlämnandefrågor och behovet av formella beslut med överklagandemöjligheter.

Behovet av ytterligare *juridisk kompetens och utbildningsinsatser* är stort hos kommunerna och de kommunala myndigheterna. Jag har de senaste åren haft förmånen att sprida detta budskap vid anföranden inför Sveriges Kommunaljuridiska Förenings årsmöten.

Slutligen har det under åren förekommit ett stort antal *remisser från riksdagen och Regeringskansliet*. Som jag ser det har JO en i detta sammanhang viktig roll att spela; de inblickar JO får i olika förvaltningar kan belysa frågor av betydelse för lagstiftningsarbetet. Beklagligtvis ger arbetsbördan inte möjlighet att lägga ned alltför stor möda på remissvaren. Särskilt otillfredsställande är inflödet av remisser inför sommarsemestrarna med begäran om svar omedelbart efter semestrarnas slut.



#### 2.2.4 JO Anna-Karin Lundin (Ansvarsområde 2)

Intagen skall behandlas med aktning för hans människovärde. Han skall bemötas med förståelse för de särskilda svårigheter som är förenade med vistelse i anstalt (9 § lagen om kriminalvård i anstalt).



### Principer och verklighet i kriminalvården

#### Inledning

Kriminalvården ingår i mitt ansvarsområde Här har jag valt att endast ta upp den delen av ansvarsområdet och endast en fråga, nämligen platsbristen i anstalterna och häkten. I ämbetsberättelsen finns ett beslut som gäller den frågan (s. 134). Vad som följer här är i stort sett ett sammandrag av det beslutet.

Under verksamhetsåret har jag avgjort drygt 500 ärenden som gäller förhållandena i häkten och anstalter. Jag har fått nära 700 nya klagomål.

Jag har inspekterat fem anstalter och häkten. I samband med det har jag talat med intagna utan att personal från myndigheten har varit närvarande. Jag har naturligtvis också talat med personalen och sett på lokalerna.

Detta innebär givetvis inte att jag har en fullständig bild av förhållandena. Men jag har ändå fått sådana erfarenheter och kunskaper att jag har underlag för att konstatera att det finns allvarliga problem. Orsaken till dessa problem är ytterst platsbristen.

Denna påverkar förhållandena vid häkten och anstalterna på många olika sätt. Här kommer jag bara att nämna några av de effekter platsbristen medför. Men innan jag gör det vill jag framhålla att riksdagen genom lagstiftning har tillförsäkrat de intagna vissa rättigheter. Systemet medger alltså inte att man av ekonomiska eller andra skäl har en standard som inte uppfyller lagens krav. Detta är enligt min uppfattning en mycket viktig utgångspunkt för diskussionen om platsbristen.

#### Lämplig placering

Enligt den senast tillgängliga statistiken var platsutnyttjandet vid anstalterna 102 %. Siffran låter kanske inte så alarmerande. Men vad man måste ha klart för sig är att det måste finnas luft i systemet. Anstalterna är olika. Kraven på säkerhet varierar och de har t.ex. olika slags behandlingsprogram. För att de som är dömda till fängelse skall kunna placeras på den anstalt som är mest lämplig för var och en måste beläggningsgraden vara mycket lägre än den är nu.

De intagnas möjligheter att ha kontakt med sina anhöriga försvåras också.

#### Häktades väntan på anstaltsplats

En följd av platssituationen är att häktade som är dömda till fängelse och skall börja avtjäna sitt straff ofta tvingas att i häktet vänta på anstaltsplats längre än

vad som är acceptabelt. Normalt bör väntetiden inte överstiga en vecka. Den 1 juni i år var det 416 fängelsedömda som väntade på lämplig anstaltsplats. Av dessa hade 290 väntat i mera än sju dagar.

### **Bostadsförhållandena**

#### *Häktade förvaras på annan plats än i häkten*

Polisarrester har i viss utsträckning förvandlats till häktesplatser genom att kriminalvården har tagit över ansvaret för lokalerna. Standarden på dessa häktesplatser är dock ofta låg. Som exempel kan jag återge följande beskrivning.

Golvet är av målad betong och väggarna helkaklade. Inredningen består av en väggfast säng och ett väggfast bord, en toalett utan lock och ett litet handfat samt en TV. Fönstren är utvändigt försedda med fasta plåtar som är starkt vinklade uppåt för att dagsljus skall komma in samtidigt som möjligheten att se ut nedåt och rakt fram begränsas. Det går dock bara att se ut om man befinner sig helt nära fönstret. Inflödet av dagsljus är starkt begränsat.

Jag har också besökt en cell som saknat både säng och bord, vilket medfört att den häktade varit tvungen att inta sina måltider sittande på en madrass på golvet.

Här vill jag framhålla att den tid då någon är häktad är mycket viktig för honom eller henne av flera skäl. Då är han eller hon inte dömd för något brott, utan skall tvärtom förbereda sig för en rättegång vars utgång kan påverka hela hans eller hennes framtid.

#### *Dubbelbeläggning*

För att hantera platsbristen har man på vissa håll valt att låta två intagna bo i samma rum. Det finns inget förbud mot detta. Bostadsrummen i häktena och anstalterna är emellertid normalt inte byggda och utrustade för att samtidigt inrymma mer än en person. När två intagna tvingas dela rum är det inte ovanligt att den ena är hänvisad till att sova på en madrass på golvet.

Intagna som jag har träffat har uppgett att de måste bo tillsammans med rökare trots att de själva inte röker. Det kan givetvis innebära svårigheter att dela bostadsrum även av andra skäl.

#### *Inkvartering i besöksrum m.m.*

I en del fall sker inkvartering av intagna i lokaler som inte är avsedda som bostadsrum. Intagna har inkvarterats i tvättstugor och gemensamhetsutrymmen av olika slag.

Det händer också att besöksutrymmen tas i anspråk för inkvartering av intagna. Det får till följd att de intagnas möjligheter att ta emot besök försämras. Detta är givetvis särskilt olyckligt.

*Boendet – sammanfattande bedömning*

Det är många intagna som klagar över boendeförhållandena. Jag har all förståelse för detta och anser att åtskilliga med fog kan hävda att de utsätts för en behandling som är fullständigt oacceptabel från humanitär synpunkt och alltså strider mot de principer som ligger till grund för lagstiftningen på området.

**Rätten till gemensamhet, sysselsättning, fysisk träning och andra aktiviteter**

Överbeläggningen medför givetvis inte problem bara när det gäller boendet, utan får också andra negativa följder. En är att det blir flera som måste samsas om t.ex. besöksrummen och utrymmena för fysisk träning. Efterfrågan ökar också på verksamheter av olika slag, t.ex. arbete och annan sysselsättning.

Platsbristen har också inneburit att det på många håll tidvis inte har funnits den personal som behövs för att se till att de intagna får möjlighet till t.ex. gemensam vistelse, sysselsättning, fysisk träning och utomhusvistelse. Vidare har personalens möjligheter att samtala med de intagna minskats. De i egentlig mening kriminalvårdande åtgärderna har i förhållande till nödvändiga åtgärder för tillsyn och förvaring på många håll kommit alltmer i skymundan.

En annan följd är begränsningar av gemensamheten mellan häktade. Detta trots att de häktade som huvudregel skall ges tillfälle till gemensam vistelse med en eller flera andra häktade.

**Avslutande kommentar**

Problemet är inte nytt. I slutet av 1990-talet uttalade min företrädare förhoppningen att de åtgärder som då var aktuella från Kriminalvårdsstyrelsens sida skulle förbättra situationen. Förhoppningen har inte infriats, utan situationen förefaller snarare ha förvärrats, åtminstone på vissa håll.

De svenska lagar som reglerar förhållandena för häktade och intagna i kriminalvårdsanstalter bygger på värderingar som är grundläggande för vårt samhällsskick, bl.a. respekten för den enskildes människovärde. Ett viktigt inslag i regleringen är att villkoren för sådana inskränkningar i de enskilda fri- och rättigheter som är nödvändiga i häkten och anstalter är noggrant reglerade och även i övrigt uppfyller höga krav på rättssäkerhet. Som situationen nu har utvecklats saknar de ansvariga i häktena och anstalterna många gånger i praktiken möjlighet att uppfylla kraven i lagstiftningen.

Det är ingen tvekan om att problemet är mycket allvarligt, inte minst med tanke på karaktären av den lagstiftning det är fråga om. Vad som är särskilt bekymmersamt är att vi upplever en utveckling som innebär en fortlöpande försämring. All erfarenhet visar att goda samhälleliga institutioner kan försämrats mycket snabbt, men att det kräver lång tid och stor möda att bygga upp dem. Det är utomordentligt angeläget att den negativa utvecklingen inte fortsätter, utan att man snabbt sätter in åtgärder för att vända den.

Kriminalvårdens grundläggande syfte är att främja de intagnas samhälls- anpassning. Detta syfte uppnår man inte med dagens platsbrist.

### 3 Bilagor

Bilaga 1 innehåller ärendestatistiken för verksamhetsåret.

Bilaga 2 innehåller en förteckning över besvarade lagstiftningsremisser.

Bilaga 3 innefattar redovisning av dels framställningar och överlämnande av beslut till riksdagen respektive regeringen, dels åtal, anmälningar för vidtagande av disciplinär åtgärd samt överlämnande av ärenden till annan myndighet.

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

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

Instruktionen i aktuell lydelse den 1 juli 2004 finns intagen som bilaga 6.

Arbetsordningen i aktuell lydelse den 1 juli 2004 finns intagen som bilaga 7.

En redogörelse för personalorganisationen under verksamhetsåret finns i bilaga 8.

Bilaga 9 innehåller sakregister.

Bilaga 10 innehåller en engelskspråkig sammanfattning.

Stockholm i november 2004

*Mats Melin*

*Kerstin André*

*Nils-Olof Berggren*

*Anna-Karin Lundin*

*Claes Eklundh*

*/ Kjell Swanström*

## Allmänna domstolar m.m.

### En tingsrätts handläggning av svarandens s.k. skyddade personuppgifter i ett FT-mål

(Dnr 1179-2002)

#### Initiativet

I samband med en inspektion vid Karlstads tingsrätt den 11 och 12 februari 2002 framkom bl.a. följande vid granskning av akten i mål – – –.

I en ansökan om betalningsföreläggande som kom in till Kronofogdemyndigheten i Karlstad, Örebrokontoret, den 12 december 2000, yrkade sökanden att svaranden skulle utge visst belopp jämte ränta och kostnader. Sökanden angav svarandens personnummer samt "SKYDDAD ADRESS". I kronofogdemyndighetens föreläggande den 13 december 2000, ställt till "SKYDDADE PERSONUPPGIFTER", gavs svaranden tillfälle att yttra sig över sökandens yrkanden. På ett delgivningskvitto, undertecknat den 29 december 2000, fanns svarandens namnteckning. På samtliga handlingar (fakturor, följesedlar m.m.) som hade fogats till sökandens begäran om att målet skulle överlämnas till tingsrätten för vidare handläggning angavs svarandens namn. På ett delgivningskvitto som var daterat den 2 mars 2001 fanns svarandens namnteckning med namnförtydligande och på ett annat delgivningskvitto som var daterat den 23 mars 2001 fanns, förutom svarandens namn även dennes postnummer samt telefonnummer till bostaden och till arbetet. Tingsrättens kallelse den 9 april 2001 till muntlig förberedelse i målet var ställd till "Skyddade Skyddade Skyddad adress". På delgivningskvittot, som i akten förvarades tillsammans med kallelsen, fanns svarandens namn, adress och telefonnummer antecknade. I protokollet från den muntliga förberedelsen yrkade sökanden att treskodom skulle meddelas mot svaranden. I treskodomden, som meddelades samma dag, angavs som svarandepart:

Namn skyddad, (ett angivet personnummer; här uteslutet)

Adress skyddad

I ett protokoll den 3 augusti 2001 avvisades svarandens ansökan om återvinning såsom för sent gjord. I protokollet angavs som svarande: "Skyddade Skyddade, (ett angivet personnummer) Skyddad adress".

#### Utredning

Ärendet remitterades till Karlstads tingsrätt för upplysningar och yttrande enligt följande.

1. Föranledde uppgiften i handlingarna från kronofogdemyndigheten att svaranden hade skyddade namn- och adressuppgifter några kontrollåtgärder från tingsrättens sida när målet kom in? Om så var fallet, vilka åtgärder vidtogs?
2. Vilken var grunden för att under handläggningen av målet hantera svarandens namn- och adressuppgifter på sätt som skedde?
3. Vilken var anledningen till att svarandens exemplar av kallelsen till förhandlingen tillställdes skatteförvaltningen?

4. Vilken var den rättsliga grunden för att utelämna svarandens namn och adress i domshuvudet och i domslutet?

5. Sändes svarandens exemplar av tredskodomen direkt till parten eller expedierades tredskodomen till skatteförvaltningen för vidarebefordran till svaranden?

Karlstads tingsrätt (lagmannen Göran Svensson) inkom med ett yttrande i vilket hänvisades till ett bifogat yttrande från rådmannen Staffan Sandin.

*Staffan Sandin*

Undertecknad var handläggare av mål FT 278-01 t.o.m. den 13 juni 2001, när tredskodom i målet meddelades. Vid tiden för handläggningen av målet levde jag i föreställningen att uttrycket ”skyddade personuppgifter” innebar att uppgifterna var belagda med sekretess enligt 7 kap. 15 § sekretesslagen. Mitt agerande i målet FT 278-01 skedde alltså mot bakgrund av denna felaktiga föreställning. Med anledning av ett ökat antal mål vari anges att personuppgifter är skyddade gjorde jag mot slutet av sommaren 2001 en utredning av rättsläget, bl.a. hade jag därvid stor nytta av JO:s ämbetsberättelse 2000/01 s. 44 f. Resultatet av min utredning presenterade jag efter sommaren 2001 vid en sammankomst med tingsrättens jurister.

De frågor som JO ställt rörande handläggningen av mål FT 278-01 vill jag besvara på sätt framgår nedan. Frågorna under p. 1 och 2 hänger intimt samman och jag väljer därför att besvara dem gemensamt.

P. 1–2. I kronofogdemyndighetens beslut 2001-02-06 (aktbil. 1) anges att svaranden med visst angivet personnummer har skyddade personuppgifter. Namn och adress var utelämnade. Jag uppfattade detta som att det fanns ett beslut om sekretess gällande svarandens namn och hemadress. I den akt som översändes från kronofogdemyndigheten redovisas svarandens namn på ett flertal ställen (aktbil. 3–14). Dessa namnuppgifter härrör uppenbarligen inte från någon myndighet utan från kåranden. I akten finns vidare ett delgivningskvitto (aktbil. 20) på vilket svaranden, såvitt det måste förstås, själv skrivit sitt namn. Överföring av sekretess enligt 12 kap. 1 § sekretesslagen till domstolen kan endast ske från annan myndighet där sekretessen gäller. Jag gjorde bedömningen att det inte fanns någon sekretessbestämmelse som direkt av tingsrätten kunde tillämpas på svarandens namn. Min slutsats var, mot bakgrund av vad jag nu sagt, att svarandens namn inte kunde hållas sekret av tingsrätten. Däremot hade jag uppfattningen att dennes adress var sekret. Det kunde givetvis vara av intresse för tingsrätten att få reda på svarandens adress, inte minst för att kunna delge denne handlingar i målet. Jag visste sedan tidigare att skattemyndigheten i de fall när det anges att en adress är skyddad ofta kan hjälpa till med delgivning (se nedan p. 3). Något omedelbart behov av att få tillgång till svarandens hemadress såg jag inte. Jag framställde därför ingen begäran om att adressuppgiften skulle lämnas ut till tingsrätten. När målet kom in till tingsrätten gjordes, såvitt jag nu kan erinra mig, en muntlig kontroll hos skattemyndigheten rörande vilka personuppgifter som var skyddade. Det bekräftades därvid att svarandens namn och adress var skyddade. Det var vid denna kontroll – eller möjligen vid någon senare kontakt – som tingsrätten fick besked om att skattemyndigheten i aktuellt mål kunde hjälpa till med delgivning på sätt beskrivs under p. 3 nedan. Tyvärr kom inte kontakten(erna) med skattemyndigheten att, såsom borde ha skett, dokumenteras i akten. Mot bakgrund av min dåvarande uppfattning om vad som avses med skyddade personuppgifter ställdes aldrig till skattemyndigheten frågan om det fanns något beslut

om sekretess avseende svarandens personuppgifter. Genom en nyligen gjord kontroll med skattemyndigheten i Karlstad har tingsrätten underrättats om att svarandens namn och adress inte skulle ha lämnats ut till obehörig person under hänvisning till 7 kap. 15 § sekretesslagen.

P. 3. Avsikten med att tillstålla skattemyndigheten svarandens kallelse var att myndigheten skulle hjälpa till med delgivningen av aktuell person. Tingsrätten har fått information om att skattemyndigheten i sådana fall antingen skickar över den handling som skall delges personen ifråga eller anmodar personen att komma och hämta handlingen på myndigheten. Detta delgivningsförfarande, som med framgång använts tidigare, bedömde jag vara lämpligt att tillämpa i nu aktuellt fall. Det visade sig att det av mig valda delgivningsförfarandet ledde till att svaranden delgavs kallelsen.

P. 4. Det finns i rättegångsbalken, när det gäller tvistemål, inga preciserade bestämmelser om vilka uppgifter om parterna som skall anges i domen. Ett grundläggande krav måste dock vara att det utan någon som helst tvekan framgår av domen vem som är part, inte minst därför att domen skall kunna verkställas mot rätt person. Namn och adress kan ändras på en person men personnumret är alltid detsamma. Jag bedömde i nu aktuellt fall att personnumret var en tillräcklig uppgift för att ange svaranden. Även om jag hade uppfattningen att svarandens namn inte kunde hållas sekret gjorde jag bedömningen att uppgiften kunde utelämnas i domen. Bakgrunden till detta var en önskan från min sida att, oberoende av de formella reglerna, tillgodose svarandens önskemål, som jag uppfattade det, att inte offentliggöra hans namn i onödan, allt inom ramen för vad jag då ansåg tillåtligt enligt 17 kap. 7 § rättegångsbalken. Det var uppenbart att käranden (T.N. AB) kände till svarandens namn.

P. 5. Tredskodomen expedierades till skattemyndigheten för vidarebefordran till svaranden. Notera att svaranden själv på delgivningshandling angett sin adress som "651 89 KARLSTAD" vilket är adressen till skattemyndigheten. Skattemyndigheten i Karlstad har, efter en nyligen gjord förfrågan från undertecknad, upplyst att myndigheten är skyldig att vidarebefordra post till personer som har skyddad adress och att svaranden hämtar sin post hos myndigheten varje fredag.

Efter den utredning om rättsläget som jag gjorde under sommaren 2001 har rutinerna ändrats vad avser personuppgifter som anges vara skyddade. Numera kontrolleras alltid i sådana fall med skattemyndigheten hur det förhåller sig med personuppgifterna. Utfallet av kontrollen skall redovisas på dagboksbladet i akten. Om det finns ett beslut om sekretess – vilket sedan rutinerna ändrades ännu inte förekommit i något mål på min rotel – skall kopia av beslutet begäras in och aktbilageras. Parten måste vidare kunna delges handlingar på ett lagenligt sätt. Dessutom måste även tas hänsyn till att parten inte skall tvingas att uppge sekretessbelagd personuppgift med konsekvens att uppgiften inte längre kan hållas hemlig. Sistnämnda hänsyn utesluter, såvitt jag kan se, att någon form av postdelgivning används. Om parten medverkar till delgivningsåtgärder torde delgivning i de flesta fall kunna ske på så sätt att vederbörande, möjligen med biträde av skattemyndigheten, anmodas att besöka tingsrätten och mot legitimering utfå handlingen. Tjänsteman på tingsrätten kan notera på dagboksbladet att en person med visst personnummer (som förutsatts inte vara hemligt) hämtat handlingen. Delgivning bör därmed anses ha skett (jfr 19 § 1 st delgivningslagen). Mer problematisk kan delgivning bli i de fall part som söks för delgivning inte vill medverka till delgivningen. Det får från fall till fall prövas hur delgivning i sådana fall kan ske men jag föreställer mig att stämningsmannadelgivning ofta kan bli aktuellt. För det fall tingsrätten väljer att från skattemyndigheten in-

hämta sekretessbelagda personuppgifter – vilket i de flesta fall torde vara lämpligt – måste överföringsregeln i 12 kap. 1 § sekretesslagen beaktas. Under målets handläggning skall dessutom beaktas innehållet i 15 kap. 3 § 1 st sekretesslagen. I rutinerna ingår också att den part som sekretessen gäller för skall informeras om att han/hon inte själv bör lämna sekretessbelagda personuppgifter till tingsrätten eftersom detta medför att uppgiften inte kan hållas hemlig i domstolen. Denna information skall lämnas första gången kontakt tas med parten. För det fall det inte finns något sekretessbeslut gällande personuppgifter begär jag eller annan på roteln att personuppgifterna lämnas ut. I sådana fall sker numera ingen särbehandling av uppgifterna vid handläggningen av målet. Vad avser vilka personuppgifter som bör redovisas i domen/slutliga beslutet är detta, som jag sagt ovan, en lämplighetsfråga. Utgångspunkten är att namn, adress och personnummer skall anges i domen. Har sekret uppgift överförts till tingsrätten måste det i domen/slutliga beslutet förordnas om fortsatt sekretess. Den sekretessbelagda uppgiften behandlas i domen/slutliga beslutet på en sådant sätt att den inte röjs för obehöriga. Vid expediering beaktas regeln i 14 kap. 5 § sekretesslagen.

Jag vill avslutningsvis något kommentera uttrycket ”skyddade personuppgifter”. Att något är skyddat innebär närmast, språkligt sett, att det *finns* ett skydd och inte att det *kan komma* att finnas ett skydd om någon (i detta fall en myndighet) fattar ett beslut om skydd (= beslut om sekretess). Genom de kontakter jag haft med personer som har skyddade personuppgifter står klart att dessa nästan undantagslöst tror att det faktiskt finns ett förbud för skattemyndigheten att lämna ut personuppgifterna till utomstående och att skyddet även gäller för uppgiften när den förekommer i domstolen. Att uttrycket ”skyddade personuppgifter” endast innebär en markering för särskild sekretessprövning kommer som en negativ överraskning för de flesta berörda. Min erfarenhet är att även tjänstemän på skattemyndigheten inte alltid har klart för sig skillnaden mellan att en personuppgift är skyddad och att den är belagd med sekretess. I brottmålsdomar anges sekretessbelagd adressuppgift som ”skyddad adressuppgift”. Till förebyggande av missförstånd av olika slag och för att öka säkerheten för den enskilde som behöver skydd för sina personuppgifter tror jag att det vore bra om man kunde finna ett annat uttryck – möjligen ”skyddsbegärda personuppgifter” som bättre återspeglar vad som faktiskt gäller för personuppgifter som nu anges som skyddade. Om det hos skattemyndigheten finns ett beslut om sekretess gällande personuppgiften bör detta klart framgå, exempelvis genom att det för uppgiften ifråga anges ”sekretessbelagd personuppgift”.

#### *Göran Svensson*

I ärendet har av den ansvarige handläggaren, rådmannen Staffan Sandin, gjorts en fyllig redovisning av handläggningen av målet jämte de rutiner som nu tillämpas i fall som motsvarar eller liknar det undersökta. Tingsrätten hänvisar till Staffan Sandins skrift och tillägger följande.

Såsom Staffan Sandin själv konstaterar saknades laglig grund att hålla tillgänglig uppgift om svarandens namn hemlig. Detsamma gäller den av svaranden uppgivna adressen, låt vara att denna var skattemyndighetens. Uppgifterna borde därför ha tagits in i domen. Vidare borde, såsom Staffan Sandin uttalar, kontakten med skattemyndigheten och vad därvid framkom ha dokumenterats i akten.

Det bekräftas, att Staffan Sandin – före JO:s inspektion – uppmärksammade övriga tingsrättens domare på de rutiner han avsåg att tillämpa i fall då en part angavs som ”skyddade personuppgifter” i förening med ett personnummer. Därigenom har genom hans försorg hos domarkollektivet initierats skärpt vaksamhet i berörda fall och getts förutsättningar att tillämpa enhetliga rutiner vid handläggningen.



I ett beslut den 8 juli 2003 anförde *chefsJO Eklundh* bl.a. följande.

### **Rättslig reglering**

I 7 kap. 15 § första stycket sekretesslagen (1980:100) stadgas att sekretess gäller i verksamhet som avser folkbokföringen eller annan liknande registrering av befolkningen och, i den utsträckning regeringen föreskriver det, i annan verksamhet som avser registrering av betydande del av befolkningen, för uppgift om enskilda personliga förhållanden, om det av särskild 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 hållas hemlig 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 vid bedömningen av om uppgifter om personen i fråga bör lämnas ut. Normalt skall de skäl som ligger till grund för införandet av sekretessmarkering vara tillräckliga för att vägra ett utlämnande med stöd av folkbokföringssekretessen när någon begär att få ut uppgifterna. Sekretessmarkering motsvarar det som gäller för den hemligstämpel som enligt 15 kap. 3 § sekretesslagen 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 sekretesslagen.

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

Av 14 kap. 2 § tredje stycket sekretesslagen framgår att sekretess inte hindrar att uppgift om enskilda adress, telefonnummer och arbetsplats lämnas till en myndighet, om uppgiften behövs där för delgivning enligt delgivningslagen (1970:428).

Att vissa uppgifter hos en domstol eller annan myndighet är sekretessbelagda innebär inte automatiskt att sekretessen gäller gentemot en part, se 14 kap. 5 § sekretesslagen.

Regler om vilka uppgifter en tvistemålsdom skall innehålla finns i 17 kap. 7 § rättegångsbalken. Där föreskrivs att en dom skall avfattas skriftligen och i skilda avdelningar ange bl.a. parterna och deras ombud eller biträden samt domslutet.

### **Bedömning**

I målet om betalningsföreläggande hade sökanden angett svarandens personnummer och "SKYDDAD ADRESS". Kronofogdemyndigheten hade genomgående kallat svaranden "SKYDDADE PERSONUPPGIFTER" med angivande av personnummer. Av Staffan Sandins yttrande framgår att tingsrätten, i samband med att målet kom in dit, vid en kontroll med skattemyndigheten fick uppgift om att svarandens namn och adress var skyddade. Av den informationen kan man dra slutsatsen att det fanns en s.k. spärrmarkering beträffande dessa uppgifter.

I målet hade emellertid såväl sökanden som svaranden själv redan till kronofogdemyndigheten gett in handlingar med uppgift om svarandens namn. På delgivningskvitton till tingsrätten angav svaranden sitt namn och adressen till skattemyndigheten.

Någon motsvarighet till den regel som finns beträffande sekretess i ärende om fingerade personuppgifter (7 kap. 15 § andra stycket sekretesslagen), dvs. att sekretess även gäller hos den myndighet till vilken en sådan sekretessbelagd uppgift har lämnats, finns inte i fråga om uppgifter som är sekretessbelagda enligt 7 kap. 15 § första stycket sekretesslagen. Som angetts under den rättsliga regleringen är sekretessbestämmelsen i 7 kap. 15 § första stycket sekretesslagen så avfattad att sekretessen endast gäller 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.

Överföring av sekretess enligt 12 kap. 1 § sekretesslagen kan ske endast beträffande uppgifter som en domstol erhåller från en annan myndighet där uppgifterna omfattas av sekretess. Det kan alltså inte bli fråga om sekretessöverföring beträffande uppgifter som parterna själva ger in i målet eller ärendet. Inte heller någon annan sekretessbestämmelse har gällt vid tingsrätten för svarandens namn eller för den uppgivna adressen i målet.

Om skattemyndigheten med stöd av 7 kap. 15 § första stycket sekretesslagen har beslutat att inte lämna ut en viss personuppgift till den som begärt att få del av den innebär detta, liksom beträffande sekretessmarkerade personuppgifter i övrigt, inte att sekretess beträffande personuppgiften automatiskt gäller vid andra myndigheter. Den myndighet som mottar en personuppgift från skattemyndigheten, har att med beaktande av reglerna om överföring av sekretess självständigt avgöra om sekretess föreligger för uppgifterna och kan därmed komma fram till att de skall lämnas ut.

Under utredningen har det framkommit att den adress som svaranden angett som sin i målet har varit skattemyndighetens adress. Staffan Sandin har uppgett att tingsrätten också fick besked att man från skattemyndighetens sida kunde hjälpa till med delgivning med svaranden. Tingsrätten skickade därför svarandens kallelse till förhandlingen samt dennes exemplar av tredsdomen till skattemyndigheten. Mot bakgrund av den adressuppgift som svaranden lämnat och skattemyndighetens besked i frågan har jag inga synpunkter på förfarandet att skicka kallelsen och tredsdomen till skattemyndigheten. Kontakterna med skattemyndigheten dokumenterades emellertid inte i akten. Som tingsrätten har anfört borde detta naturligtvis ha skett.

Med anledning av Staffan Sandins uttalande att han var tveksam till att från skattemyndigheten begära in svarandens adress för delgivningsändamål vill jag erinra om bestämmelsen i 14 kap. 2 § tredje stycket sekretesslagen enligt vilken sekretess inte hindrar att uppgift bl.a. om enskilds adress lämnas till en myndighet, om uppgiften behövs där för delgivning enligt delgivningslagen. Om en domstol inhämtar personuppgifter från skattemyndigheten med stöd av denna bestämmelse överförs eventuell sekretess beträffande uppgifterna till domstolen enligt 12 kap. 1 § sekretesslagen.

I 17 kap. 7 § rättegångsbalken föreskrivs att parterna skall anges i domen. Det finns inga bestämmelser som reglerar vilka uppgifter beträffande parterna som därvid skall anges. Enligt stadgad domstolspraxis anges i domen, när det gäller fysiska personer, parternas namn, personnummer och adress. Syftet med att ange parterna i domen är naturligtvis att dessa skall kunna identifieras så att domen kan verkställas. När det inte föreligger sekretess beträffande några personuppgifter är det, såsom tingsrätten uppgett, en lämplighetsfråga vilka av dessa uppgifter som skall anges i domen.

### Kritik mot en tingsrätt med anledning bl.a. av att allmänheten inte fått tillträde till offentliga delar av två häktningsförhandlingar

(Dnr 3444-2002)

#### Anmälan

I en gemensam anmälan till JO framförde K.K., genom A.F., och F.G.J., genom Z.S., klagomål mot handläggningen av brottmålet – – – vid Södra Roslags tingsrätt.

Anmälarna uppgav att rådmannen Eva Wahlberg inte hade tillåtit allmänheten att passera säkerhetskontrollen vid två av de tre häktningsförhandlingar som tingsrätten höll den 8 juli 2002 i säkerhetssalen i Stockholms tingsrätt. Detta medförde att allmänheten inte haft möjlighet att närvara vid de delar av häktningsförhandlingarna som var offentliga. Vidare var protokollen från förhandlingarna felaktiga eftersom de inte återspeglade de rätta förhållandena genom att det enligt dessa förekommit såväl pårop som offentliga delar. De frihetsberövade personernas identiteter hölls också genomgående hemliga. Till anmälan var de offentliga delarna av protokollen från de två häktnings-

förhandlingarna fogade. De misstänkta personerna benämndes i protokollen ”misstänkt 1” och ”misstänkt 2”.

### **Utredningsåtgärder**

#### *Inledande åtgärder*

Dagboksbladet, beslut den 8 juli 2002 om särskild säkerhetskontroll och protokoll från häktningsförhandlingen med ”misstänkt nr 3” i målet infordrades.

Av handlingarna framgick bl.a. följande.

Den 8 juli 2002 beslutade tingsrätten, på begäran av åklagaren, om särskild säkerhetskontroll vid tre häktningsförhandlingar. Förhandlingarna skulle samma dag äga rum i Stockholms tingsrätts lokaler, säkerhetssalen på Bergsgatan 50 i Stockholm, kl. 13.00, 14.00 samt 15.00. Beslutet om säkerhetskontroll fattades av Eva Wahlberg som var ordförande vid de tre häktningsförhandlingarna.

Enligt protokollet från den första häktningsförhandlingen pågick denna kl. 13.10–14.10. Vidare hade antecknats i protokollet att rätten omedelbart, med stöd av 5 kap. 1 § andra stycket rättegångsbalken (RB), beslutade att förhandlingen skulle hållas inom stängda dörrar. Innan beslut i häktningsfrågan avkunnades förordnade tingsrätten att förhandlingen åter skulle vara offentlig.

Enligt protokollet från den andra häktningsförhandlingen, som började kl. 14.30, begärde åklagaren inledningsvis att förhandlingen skulle hållas inom stängda dörrar. Den misstänkte hade ingen erinran mot detta. Åklagaren framställde därefter häktningsyrkandet och den misstänktes inställning angavs. Härefter beslutade tingsrätten, med stöd av 5 kap. 1 § andra stycket RB, att förhandlingen skulle hållas inom stängda dörrar. Innan beslut i häktningsfrågan avkunnades förordnade tingsrätten att förhandlingen åter skulle vara offentlig.

Enligt protokollet från den tredje häktningsförhandlingen beslutade tingsrätten vid förhandlingen i frågor om offentlighet och sekretess på samma sätt som under den närmast föregående häktningsförhandlingen.

Med anledning av vad som anförts i anmälan och i övrigt kommit fram beslutade chefsJO Eklundh den 21 oktober 2002 att inleda förundersökning angående tjänstefel.

#### *Förundersökningen*

Under förundersökningen hölls förhör enligt 23 kap. 6 § RB med anmälnarna, två poliser, en expeditionsvakt vid tingsrätten, åklagaren, en advokat, en kriminalvårdare, protokollföraren vid förhandlingen samt en domare vid Södra Roslags tingsrätt. Förhör hölls också med Eva Wahlberg vid vilket hon delgavs misstanke om tjänstefel enligt följande gärningsbeskrivning.

Eva Wahlberg har i tjänst som rådman vid Södra Roslags tingsrätt i Stockholm uppsåtligt eller av oaktsamhet vid myndighetsutövning åsidosatt vad som gällde för uppgiften enligt följande.

I tingsrättens mål B 2366-02 avhölls den 8 juli 2002 tre häktningförhandlingar i Stockholms tingsrätts lokaler i fastigheten Bergsgatan 50 i Stockholm med Eva Wahlberg som rättens ordförande. Tingsrätten hade med stöd av 1 § lagen (1981:1064) om säkerhetskontroll vid häktningförhandlingar förordnat att särskild säkerhetskontroll skulle äga rum vid häktningförhandlingarna. Vid dessa häktningförhandlingar förordnade tingsrätten med stöd av 5 kap. 1 § andra stycket rättegångsbalken att vissa delar av förhandlingarna skulle hållas inom stängda dörrar.

Eva Wahlberg har i anslutning till de två första förhandlingarna i strid med bestämmelsen i 5 kap. 1 § första stycket rättegångsbalken att förhandling vid domstol skall vara offentlig, beslutat att journalister och övrig allmänhet inte fick passera säkerhetskontrollen för att få tillträde till domstolslokalerna under den tid som dessa häktningförhandlingar pågick. Hon har härigenom betagit dem möjligheten att närvara i förhandlingssalen under de delar av de två häktningförhandlingarna som var offentliga. Enligt protokollen vid de båda häktningförhandlingarna har journalisterna och övrig allmänhet haft tillträde till förhandlingarnas offentliga delar vilket innebär att protokollen inte återspeglar vad som faktiskt förekommit ifråga om offentlighet och sekretess vid förhandlingarna.

Gärningen är inte att anse som ringa.

Lagrum: 20 kap. 1 § brottsbalken

## **Förundersökningens resultat**

### *Inledning*

Under de tre aktuella häktningförhandlingarna yrkade J.A. att tre för bl.a. mord misstänkta personer, vilka i häktningsprotokollens offentliga delar kom att benämnas misstänkt nr 1–3, skulle förklaras häktade. G.F. var förordnad som offentlig försvarare för ”misstänkt nr 1”. R.D. var chef för den grupp på i varje fall fyra poliser som ansvarade för säkerheten vid häktningförhandlingarna. H-S. S. ingick i denna grupp. E.K. var protokollförare vid häktningförhandlingarna.

I entréhallen på Bergsgatan 50 hade uppropslistor till häktningförhandlingarna anslagits. Av uppropslistorna framgick inte de misstänkta personernas namn. Säkerhetskontrollen sker i särskilda utrymmen i anslutning till entréhallen. Säkerhetssalen där förhandlingarna hölls ligger en våning under entréhallen. Det är inte möjligt för journalister och övrig allmänhet att få tillträde till den trappa som leder till våningsplanet där säkerhetssalen ligger utan att först gå genom säkerhetskontrollen. På samma våningsplan som säkerhetssalen finns särskilda rum för åklagare, försvarare och journalister samt utrymmen utanför säkerhetssalen där allmänheten kan vistas när förhandling inte pågår eller om det vid förhandlingen förordnas om stängda dörrar.

### *Beslut om nedläggande av förundersökningen*

Med anledning av vad som kommit fram under utredningen fann chefsJO Eklundh inte anledning att fortsätta förundersökningen. Han beslutade därför, den 6 november 2003, att lägga ned förundersökningen. Eva Wahlberg bereddes tillfälle att komplettera sina uppgifter men hördes inte av.

I ett beslut den 30 december 2003 anförde *chefsJO Eklundh* följande.

### **Rättslig reglering**

Av 2 kap. 11 § andra stycket och 12 § regeringsformen framgår att en förhandling vid domstol skall vara offentlig om inte annat föreskrivs i lag. Principen om offentlighet vid domstolsförhandlingar upprepas i 5 kap. 1 § första stycket rättegångsbalken (RB). Denna princip är dock inte oinskränkt. I 5 kap. 1 § andra–fjärde styckena RB föreskrivs vissa undantag från offentlighetsprincipen. Undantagen innebär att rätten kan besluta att en förhandling, helt eller delvis, skall hållas inom stängda dörrar och därmed att personer stängs ute från förhandlingen eller från delar av den.

Om det kan antas att det vid en förhandling kommer att förebringas en uppgift, för vilken hos domstolen gäller sekretess som avses i sekretesslagen (1980:100), får rätten enligt 5 kap. 1 § andra stycket första meningen RB, om det bedöms vara av synnerlig vikt att uppgiften inte röjs, förordna att förhandlingen skall hållas inom stängda dörrar i vad den angår uppgiften. Vad gäller domstolsförhandlingar under förundersökning i brottmål eller därmed likställda mål eller ärenden, får också i andra fall förhandling hållas inom stängda dörrar, om sekretess gäller enligt 5 kap. 1 eller 7 § eller 9 kap. 17 § sekretesslagen.

Rätten får således av sekretesskäl besluta om förhandling inom stängda dörrar. Det är däremot inte tillåtet att rätten av rena säkerhetsskäl och i brottsförebyggande syfte förordnar att en förhandling inte skall vara offentlig. Inte heller får rätten i förväg stänga åhörare ute från en förhandling på grund av ett befarat angrepp i någon form mot rätten eller mot någon som skall delta i förhandlingen (prop. 2000/01:32 s. 30).

Det kan tilläggas att bestämmelserna i 5 kap. RB tar sikte på förhållandena i rättssalen och att de således inte ger rätten befogenhet att förbjuda tillträde till en domstols lokaler i övrigt (jfr JO 2002/03 s. 54).

Regler om säkerhetskontroll i domstol finns i lagen (1981:1064) i detta ämne. Säkerhetskontroll kan genomföras som allmän eller särskild säkerhetskontroll. Särskild säkerhetskontroll får genomföras, om det till följd av särskilda omständigheter finns risk för att det i samband med en domstolsförhandling kan komma att förövas brott som innebär allvarlig fara för någons liv, hälsa eller frihet eller för omfattande förstörelse av egendom (1 §). Särskild säkerhetskontroll beslutas av rätten eller, om förhandlingen inte har inletts, av den som skall vara ordförande vid denna (2 §). Den genomförs, efter närmare anvisningar av polismyndigheten, av polismän (4 §).

Bestämmelser om åtgärder vid risk för allvarliga störningar av den allmänna ordningen eller säkerheten finns i polislagen (1984:387). Sådana åtgärder ankommer på polisen.

### **Bedömning**

*Frågan om att allmänheten inte släpptes in till de två första häktningsförhandlingarna*

Det är utrett att journalister och övrig allmänhet inte tilläts passera säkerhetskontrollen förrän den andra häktningsförhandlingen hade avslutats och beslut

avkunnats i häktningsfrågan. Allmänheten hade därför inte tillträde till förhandlingssalen och inte heller till utrymmena omedelbart utanför denna under den tid som de två första häktningsförhandlingarna pågick. Det framgår vidare av protokollen från förhandlingarna att de beslut om stängda dörrar som fattades inte avsåg förhandlingarna i deras helhet. Åtgärden att utestänga allmänheten från förhandlingarna på det sätt som skedde saknade således rättsligt stöd. Förundersökningen har avsett frågan om någon kan hållas straffrättsligt ansvarig för denna åtgärd.

Av utredningen framgår att den allmänhet – i huvudsak journalister – som inte tilläts passera säkerhetskontrollen fick beskedet att det var rättens ordförande, Eva Wahlberg, som hade beslutat att ingen fick komma in. Eva Wahlberg har emellertid förnekat att hon fattat något sådant beslut och uppgett att hon i stället gett besked om att allmänheten fick släppas in.

Utredningen visar att Eva Wahlberg i det inledande samtalet med polismannen R.D. om allmänhetens tillträde till domstolen uppmanade denne att låta journalisterna och övrig allmänhet vänta i entréhallen och att inte tillåta dessa personer att passera säkerhetskontrollen. Eva Wahlbergs besked innebar således att allmänheten inte före häktningsförhandlingarna fick tillträde till domstolslokalen omedelbart utanför rättssalen. Som jag återkommer till i det följande kan redan ett sådant besked ifrågasättas. Den misstanke som delgetts Eva Wahlberg avser emellertid inte detta besked. Förundersökningen har i stället, som nyss nämnts, avsett frågan om hon beslutat att allmänheten inte fick passera säkerhetskontrollen för att få tillträde till domstolslokalerna under den tid som häktningsförhandlingarna pågick.

Det kan inledningsvis konstateras att de uppgifter som de hörda personerna lämnat om de besked som Eva Wahlberg efter det inledande samtalet med R.D. gav om allmänhetens tillträde till domstolslokalerna går isär.

De personer som direkt har mottagit besked av Eva Wahlberg i frågan är R.D. och H-S.S., som var för sig haft kontakt med henne. De har sedan till andra personer vidarebefordrat dessa besked som de har uppfattat dem.

Eva Wahlberg har förklarat att hon, redan innan den första häktningsförhandlingen påropades, lämnade besked om att allmänheten kunde släppas ned till det våningsplan där säkerhetssalen ligger och således tillåtas passera säkerhetskontrollen. Denna uppgift motsägs av R.D:s och H-S.S:s utsagor men vinner stöd av vad E.K. uppgett.

Det har i ärendet påståtts att det under häktningsförhandlingarna i rättssalen förekommit diskussioner om allmänhetens tillträde till förhandlingarna i vilka åklagarna och försvararna deltagit. Dessa uppgifter får emellertid anses ha blivit vederlagda genom utredningen. Denna ger heller inte något säkert stöd för att Eva Wahlberg efter den första men före den andra häktningsförhandlingen skulle ha lämnat något besked till polisen av innebörd att allmänheten skulle vänta i entréhallen eller att det då överlämnades några lappar med krav från journalister på beslut i frågan.

Vid bedömningen av de uppgifter som R.D. och H-S.S. lämnat om de besked som Eva Wahlberg hade gett dem måste beaktas vad Eva Wahlberg uppgett om sin ovana vid situationer av det aktuella slaget och om sin stora nervositet. Vad hon upplyst i detta hänseende vinner också visst stöd av de

beskrivningar av hennes uppträdande som lämnats av de två polismännen. Av betydelse i sammanhanget är även att hon hade mycket begränsad tid till sitt förfogande för att förbereda sig inför uppgiften. Det ligger nära till hands att anta att dessa förhållanden påverkade Eva Wahlbergs förmåga att korrekt uppfatta R.D:s och H-S.S:s frågor och att ge adekvata svar på dessa. Jag anser det därför inte uteslutet att Eva Wahlberg missuppfattade polismännen och att hon med sina svar till dem menade något annat än vad dessa hade fullgod anledning att tro att hon avsåg.

Jag anser vid en samlad bedömning av vad som har kommit fram vid förundersökningen att det inte kan styrkas att Eva Wahlberg vid det aktuella tillfället har beslutat att allmänheten inte fick passera säkerhetskontrollen för att få tillträde till domstolslokalerna under den tid som de offentliga delarna av häktningsförhandlingarna pågick. Jag har därför beslutat att lägga ned förundersökningen.

Att jag inte funnit tillräckliga skäl för ett åtal för tjänstefel mot Eva Wahlberg innebär emellertid inte att hon kan undgå kritik för sitt handlande. Hennes sätt att hantera situationen kan ifrågasättas i flera hänseenden.

Som framgår av redogörelsen för den rättsliga regleringen är det en uppgift för polisen att genomföra en säkerhetskontroll. Det ankom således inte på Eva Wahlberg att på det sätt som skedde ge besked till R.D. om att journalister och övrig allmänhet inte skulle få tillträde till lokalen utanför rättssalen innan den första häktningsförhandlingen påropades. Det är vidare polisen som ansvarar för ordningen utanför rättssalen och som har att genomsöka lokalerna innan personer bereds tillfälle att gå igenom säkerhetskontrollen.

Det är uppenbart att det är polisen som har de bästa förutsättningarna att bedöma hur mycket tid som behövs för att samtliga åhörare skall hinna passera säkerhetskontrollen innan förhandlingen börjar. Det framstår därför som naturligt att det är en uppgift för polisen att bestämma när allmänheten skall ges möjlighet att passera säkerhetskontrollen. En annan sak är att det kan vara lämpligt att det i samband härmed förekommer en kontakt mellan polisen och rättens ordförande.

Följden av Eva Wahlbergs besked till de båda polismännen blev att journalister och övrig allmänhet, i strid med den grundlagsfästa principen om förhandlingsoffentlighet, inte fick tillträde till de offentliga delarna av två häktningsförhandlingar. Som har sagts i det föregående finns det anledning att anta att Eva Wahlbergs besked till polismännen var så missvisande att det var förklarligt att de uppfattade dem på det sätt som skedde.

Man kan vidare peka på ett antal omständigheter som borde ha föranlett Eva Wahlberg att vidta åtgärder för att kontrollera om polismännen riktigt hade uppfattat hennes besked i frågan om att släppa in allmänheten. Eftersom hon kände till att det fanns ett stort intresse för häktningsförhandlingarna från massmediernas sida, borde hon sålunda rimligtvis ha reagerat när det inte kom in några åhörare i rättssalen under de offentliga delarna av de första två häktningsförhandlingarna. Även det förhållandet att polismännen återkom med frågor i saken borde ha föranlett Eva Wahlberg att tydligt ange sin avsikt om när allmänheten skulle tillåtas passera säkerhetskontrollen för att kunna närvara vid förhandlingarna.



Det måste också anses som i hög grad anmärkningsvärt att Eva Wahlberg, trots vetskapen om att tillträde till rättssalen förutsatte att varje åhörare skulle genomgå säkerhetskontroll, valde att påropa en häktningsförhandling omedelbart efter det att hon enligt egen uppfattning hade lämnat besked till R.D. att allmänheten inte längre behövde vänta i entréhallen. Eva Wahlberg borde självfallet före påropet till den första förhandlingen i stället ha förvissat sig om att allmänheten hade kommit genom säkerhetskontrollen. Det förhållandet att hon redan i ett mycket tidigt skede av den första förhandlingen beslutade att denna skulle hållas inom stängda dörrar utgör inte något godtagbart skäl för denna underlåtenhet.

Beträffande den första häktningsförhandlingen har utredningen visat att förhandlingen inleddes med att Eva Wahlberg beslutade att denna skulle hållas inom stängda dörrar och att således inte ens häktningsyrkandet och den misstänktes inställning till detta skulle framställas under en offentlig del av förhandlingen. Eva Wahlberg har här som förklaring uppgett att hon hade bibringats uppfattningen att det fanns en allvarlig hotbild beträffande de misstänkta personerna och att avsikten med beslutet att omedelbart förordna om stängda dörrar var att skydda den misstänkte från att bli sedd av någon utomstående. Som framgår av redogörelsen för den rättsliga regleringen utgör emellertid farhågor av det slag som Eva Wahlberg har nämnt inte något godtagbart skäl för att förordna att en förhandling skall äga rum inom stängda dörrar.

Det förhållandet att häktningsförhandlingen i övrigt hölls inom stängda dörrar föranleder inte någon annan åtgärd från min sida än ett påpekande att skälet för detta borde ha tydligt framgått av häktningsprotokollet (6 kap. 3 § första stycket 4 RB). Det är självfallet inte tillräckligt att i ett beslut om förhandling inom stängda dörrar hänvisa enbart till 5 kap. 1 § RB på det sätt som gjorts i de tre häktningsprotokollen. Om avkunnandet av häktningsbeslutet vid den första häktningsförhandlingen föregicks av ett besked om offentlighet eller inte har inte klarlagts genom utredningen och ytterligare utredningsåtgärder i frågan framstår inte som meningsfulla.

#### *Åtgärden att inte ange de misstänkta personernas namn i häktningsbesluten*

I anmälan har också framförts att åtgärden att hemlighålla de frihetsberövades identiteter även efter att de häktats borde utredas. Jag har denna dag i ett beslut i ett annat ärende (dnr 4213-2002) uttalat mig i den frågan.

#### *Övrigt*

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 ovan sagda.

## En tingsrätts åtgärd att vid en häktningsförhandling besluta om s.k. medhörning samt i häktningsbeslutet hemlighålla den häktades identitet m.m.

(Dnr 4213-2002)

### Anmälan

I en anmälan till JO framförde advokaten P.S., såsom ombud för C., kritik mot Svea hovrätt. Hovrätten hade vid en häktningsförhandling offentliggjort en misstänkts namn utan att lämna någon närmare förklaring till detta trots att såväl P.S. som åklagaren hade begärt att namnet, som vid tingsrätten inte offentliggjordes, skulle hållas hemligt.

### Utredning

Handlingar i Svea hovrätts mål – – – samt dagboksblad och protokoll från häktningsförhandling i Stockholms tingsrätts mål – – – införades och granskades. Av handlingarna framgick bl.a. följande.

Häktningsförhandlingen vid tingsrätten hölls den 8 november 2002. Saken gällde grovt spioneri alternativt grovt företagsspioneri. I protokollet angavs som misstänkt ”hemlig C” som därefter benämndes ”C”. Sedan tingsrätten påropat målet uppgav C. att han inte ville att hans identitet skulle offentliggöras. C. sattes därför med medhörning i häktesrummet. Förhandlingen var alltså offentlig. Åklagaren framställde häktningsyrkande och yrkande om att förhandlingen fortsättningsvis skulle hållas inom stängda dörrar samt att förordnande enligt 5 kap. 4 § rättegångsbalken skulle meddelas. Försvaren uppgav att C. bestred häktningsyrkandet men att han inte hade någon erinran mot att förhandlingen hölls inom stängda dörrar. Tingsrätten beslutade med stöd av 5 kap. 1 §, 2 kap. 1 och 2 §§ samt 9 kap. 17 § sekretesslagen att förhandlingen skulle hållas inom stängda dörrar. Sedan förhandlingen åter förklarats offentlig meddelade tingsrätten i beslut bl.a. att ”C” var på sannolika skäl misstänkt för grovt företagsspioneri och att han förklarades häktad. I beslutet förordnade tingsrätten vidare enligt 5 kap. 4 § rättegångsbalken att uppgifter i sak och uppgifter om C:s identitet som lämnats under förhandlingen inte fick uppenbaras samt att detta förbud skulle gälla tills rätten meddelade något annat.

C. överklagade häktningsbeslutet. Efter viss skriftväxling i hovrätten, varvid den häktade genomgående benämndes C., hölls den 17 november 2002 en häktningsförhandling i målet. Av protokollet från häktningsförhandlingen i hovrätten kunde följande utläsas. Som misstänkt angavs den häktade med namn och personnummer. Sedan rätten konstaterat att det inte fanns något hinder mot förhandlingen beslutades, på begäran av åklagaren, att denna skulle hållas inom stängda dörrar. Efter enskild överläggning meddelade hovrätten att förhandlingen åter var offentlig och avkunnade i parternas närvaro sitt beslut i vilket överklagandet avlogs. Den namngivne häktade var på sannolika skäl misstänkt för grovt företagsspioneri och det förelåg såväl flykt- som kollusionsfara. Vidare förordnade hovrätten att uppgifter som förebringats

under förhandlingen och för vilka sekretess gällde enligt 5 kap. 1 § sekretesslagen inte fick uppenbaras. Förbudet skulle gälla tills något annat meddelades.

Anmälan remitterades till Svea hovrätt för upplysningar och yttrande om handläggningen av häktningsförhandlingen den 17 november 2002. Av upplysningarna skulle framgå vilka rättsliga överväganden som gjordes vid handläggningen av sekretessfrågorna.

Hovrätten (hovrättspresidenten Johan Hirschfeldt) inkom med ett yttrande i vilket hänvisades till de upplysningar och det yttrande som lagmannen Göran Persson lämnat i ett bifogat yttrande. För egen del anförde Johan Hirschfeldt att han inte hade något att tillägga till de bedömningar i fråga om rättstillämpning och rutiner som gjorts i yttrandet.

*Göran Persson uppgav bl.a. följande.*

#### Sekretessfrågorna

Av överklagandet och tingsrättens akt i målet framgick att bl.a. uppgiften om den misstänktes namn hade belagts med sekretess. Under målets beredning i hovrätten hade framkommit att det var av främst utredningsskäl som uppgiften hade sekretessbelagts eftersom ett avslöjande av namnet skulle kunna leda till att det blev känt vilken typ av hemliga uppgifter som misstänktes ha lämnats ut.

Innan förhandlingen avslutades och hovrätten höll enskild överläggning tillfrågades åklagaren och den offentlige försvararen om hur de såg på frågan om sekretess för namnuppgiften. Åklagaren upplyste då om att det inte längre av utredningsskäl fanns anledning till sekretess. Den enda möjliga sekretessbestämmelse som skulle kunna komma i fråga var enligt åklagaren 9 kap. 17 § sekretesslagen men han hade inte någon egentlig uppfattning i frågan. P.S. angav endast att hans klient inte hade något önskemål om att dennes namn skulle offentliggöras. Påståendet i P.S:s anmälan till JO om att båda parter begärde att namnet även fortsättningsvis skulle hållas hemligt är således felaktigt.

Under sin överläggning kom hovrätten fram till att det inte fanns skäl för att behålla sekretessen för namnuppgiften. Utgångspunkten för hovrättens ställningstagande var att de beslut en domstol meddelar så långt som det över huvud taget är möjligt skall vara offentliga. Detta gäller i särskilt hög grad själva slutet; jfr 12 kap. 4 § andra stycket sekretesslagen. Att en misstänkt inte har något önskemål om att hans namn skall offentliggöras torde i och för sig inte vara ovanligt men utgör inte skäl för sekretess. Inte heller av annan anledning kunde hovrätten finna att det fanns tillräckliga skäl att behålla sekretessen för namnuppgiften med tillämpning av 9 kap. 17 § sekretesslagen. Hovrättens ställningstagande kom inte till uttryck på annat sätt än att hovrätten, då beslutet i häktningsfrågan avkunnades, lämnade uppgift om vem beslutet avsåg. Något särskilt beslut i frågan meddelades således inte och bedömdes heller inte erforderligt med hänsyn till regeln i 12 kap. 4 § första stycket sekretesslagen.

Eftersom tingsrätten inte hade skilt målet från sig och därvid meddelat beslut enligt 12 kap. 3 § andra stycket sekretesslagen saknades enligt vår bedömning anledning för hovrätten att uttala sig om sekretess som alljämt skulle bestå.

Ärendet remitterades därefter till Stockholms tingsrätt för upplysningar och yttrande om vilka rättsliga överväganden som gjordes vid handläggningen av

sekretessfrågor och frågan om s.k. medhörning i samband med tingsrättens häktningsförhandling den 8 november 2002, där misstänkte "hemlig C" förklarades häktad.

Tingsrätten (lagmannen Lena Berke) inkom med ett yttrande som hänvisade till de upplysningar som lämnats i ett bifogat yttrande från chefsrådmannen Runar Viksten. Lena Berke upplyste att hon inte hade något att tillägga.

#### *Runar Viksten*

Jag var ordförande vid häktningsförhandlingen i tingsrättens mål – – den 8 november 2002. De rättsliga överväganden som tingsrätten gjorde i de frågor som JO aktualiserat var följande.

Enligt 9 kap. 17 § sekretesslagen (1980:100) gäller sekretess bl.a. för uppgift om enskilda personliga förhållanden i utredning enligt bestämmelserna om förundersökning i brottmål om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom närstående lider skada eller men. Sekretessen gäller enligt 12 kap. 1 § samma lag också hos domstolen.

En namnuppgift torde vara att hänföra till enskilda personliga förhållanden. C var angelägen om att hans identitet inte skulle offentliggöras. Målet var uppmärksammat och föremål för ett stort massmedialt intresse. I det läge som rådde var det naturligtvis osäkert om misstankarna mot C skulle leda fram till åtal. Mot denna bakgrund och den presumtion för sekretess som ifrågavarande s.k. omvända skaderekvisit innebär fann tingsrätten att uppgiften om C:s namn inte borde offentliggöras. Samtidigt ansåg tingsrätten att det var angeläget att i möjligaste mån ge allmänheten tillträde till förhandlingen. Av den orsaken fick allmänheten tillträde till den del av förhandlingen då yrkanden och inställning avgavs samt beslut meddelades medan tingsrätten medgav att C från ett angränsande rum fick lyssna på vad som förekom (s.k. medhörning) med försvararen närvarande inne i tingsalen. Under större delen av förhandlingen som alltså hölls inom stängda dörrar var C givetvis på plats i tingsalen.

Tingsrättens beslut att hålla förhandlingen, utom vad avsåg yrkandena, inställningen samt tingsrättens beslut, inom stängda dörrar grundade sig på att tingsrätten så som anges i 5 kap. 1 § rättegångsbalken fann att det kunde antagas att det vid förhandlingen skulle komma att förebringas uppgifter som omfattas av sekretess. De sekretessbestämmelser som bedömdes komma i fråga var, såsom angivits i protokollet, 5 kap. 1 §, 9 kap. 17 § samt 2 kap. 1 och 2 §§ sekretesslagen. Hänvisningen till de två sistnämnda lagrummen tog sikte på att brottsmisstankarna avsåg bl.a. brott mot rikets säkerhet i vilket diplomater tillhörande främmande lands beskickning kunde vara inblandade. I det låg enligt tingsrättens mening att, vilket ju inte krävs för att hålla en förhandling inom stängda dörrar om sekretess gäller enligt de två förstnämnda bestämmelserna, det var av synnerlig vikt att uppgifterna inte röjdes. Dessutom kunde andra sekretessbestämmelser, t.ex. 8 kap. 18 § sekretesslagen med hänsyn till att misstankarna alternativt avsåg företagsspioneri, komma i fråga. Tingsrätten har dock i det kortfattade protokollet från häktningsförhandlingen nöjt sig med att hänvisa till de fyra tidigare nämnda sekretessreglerna.

Jag kan inte finna annat än att det varit korrekt av tingsrätten att inte offentliggöra namnet på C. Det är för övrigt inte ovanligt att tingsrätten med hänsyn till 9 kap. 17 § sekretesslagen kommer fram till att namn på misstänkta inte skall offentliggöras. Åtgärden att samtycka till att C genom medhörning fick lyssna på delar av förhandlingen var ett sätt att lösa en konflikt mellan motstående intressen. Alternativet, om C:s identitet skulle hållas hemlig, hade varit att hålla förhandlingen i sin helhet inom

stängda dörrar. Tingsrätten fann att det valda förfaringssättet var att föredra, även om det saknar direkt stöd i författning.

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

### Rättslig reglering

Av 2 kap. 11 § andra stycket och 12 § regeringsformen (RF) framgår att förhandlingar vid domstol skall vara offentliga om inte annat föreskrivs i lag.

I 5 kap. 1 § rättegångsbalken (RB) föreskrivs bl.a. följande. Förhandling vid domstol skall vara offentlig. Kan det antas att vid förhandling kommer att förebringas uppgift, för vilken hos domstolen gäller sekretess som avses i sekretesslagen (1980:100) (SkrL) får rätten, om det bedöms vara av synnerlig vikt att uppgiften inte röjs, förordna att förhandlingen i vad den angår uppgiften skall hållas inom stängda dörrar. I vad avser domstolsförhandlingar under förundersökning i brottmål eller därmed likställt mål eller ärende, får också i andra fall förhandling hållas inom stängda dörrar, om sekretessen gäller enligt 5 kap. 1 eller 7 § eller 9 kap. 17 § SkrL.

I 5 kap. 1 § SkrL anges bl.a. att sekretess gäller för uppgift som hänför sig till förundersökning i brottmål och angelägenhet som avser användning av tvångsmedel i sådant mål eller i annan verksamhet för att förebygga brott, om det kan antas att syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas eller den framtida verksamheten skadas om uppgiften röjs.

Enligt 9 kap. 17 § första stycket SkrL gäller sekretess för uppgift om enskilda personliga och ekonomiska förhållanden, om inte annat följer av 18 §, bl.a. i utredning enligt bestämmelserna om förundersökning i brottmål och i angelägenhet, som avser användning av tvångsmedel i sådant mål eller i annan verksamhet för att förebygga brott, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom närstående lider skada eller men.

Sekretessen enligt 9 kap. 17 § första stycket SkrL gäller inte beträffande beslut huruvida åtal skall väckas, beslut om att förundersökning inte skall inledas eller beslut om att förundersökning skall läggas ned (9 kap. 18 § första stycket SkrL). Sådan sekretess upphör, med vissa undantag, vidare att gälla om uppgiften lämnas till domstol med anledning av åtal (9 kap. 18 § andra stycket SkrL).

I 2 kap. 1 och 2 §§ SkrL finns bestämmelser om utrikes- respektive försvarssekretess.

Erhåller domstol i sin rättskipande eller rättsvårdande verksamhet från domstol eller annan myndighet uppgift som är sekretessbelagd där, gäller sekretessen också hos domstolen (12 kap. 1 § första stycket SkrL).

I 12 kap. 3 § första stycket SkrL föreskrivs att sekretess för uppgift i mål eller ärende i domstols rättskipande eller rättsvårdande verksamhet upphör att gälla i målet eller ärendet, om uppgiften förebringas vid offentlig förhandling i samma mål eller ärende. Detta gäller dock inte sekretess enligt 5 kap. 6 § SkrL. Förebringas sekretessbelagd uppgift som avses i 12 kap. 3 § första stycket SkrL vid förhandling inom stängda dörrar, består sekretessen enligt paragrafens andra stycke under den fortsatta handläggningen, om domstolen

inte förordnar annat. Sedan domstolen skilt målet eller ärendet från sig, består sekretessen endast om domstolen i domen eller beslutet har förordnat om det. Fullföljs talan i mål eller ärende vari domstol har meddelat förordnande om att sekretess för uppgift skall bestå, skall den högre rätten pröva förordnandet när den skiljer målet eller ärendet från sig.

Av 12 kap. 4 § SekrL framgår bl.a. att sekretess för uppgift i mål eller ärende i domstols rättskipande eller rättsvårdande verksamhet upphör att gälla i målet eller ärendet, om uppgiften tas in i dom eller annat beslut i samma mål eller ärende, om inte domstolen i domen eller beslutet har förordnat att sekretessen skall bestå. Förordnande att sekretessen skall bestå får inte omfatta domslutet eller motsvarande del av annat beslut, såvida inte rikets säkerhet eller annat intresse av synnerlig vikt oundgängligen påkallar det. Angår målet eller ärendet någons civila rättigheter och skyldigheter eller anklagelse mot någon för brott, gäller dessutom att förordnande som omfattar domslut eller motsvarande del av annat beslut får meddelas endast om riket befinner sig i krig eller krigsfara eller andra utomordentliga, av krig föranledda förhållanden råder. Fullföljs talan mot dom eller beslut vari domstol har meddelat ett sådant förordnande som nyss har sagts, skall den högre rätten pröva förordnandet när den skiljer målet eller ärendet från sig.

## **Bedömning**

### *Tingsrätten*

Frågan om s.k. medhörning

Då häktningsförhandlingen vid tingsrätten inleddes uppgav C. att han inte ville att hans identitet skulle offentliggöras. Tingsrätten medgav att C. från ett angränsande rum fick lyssna på vad som förekom vid förhandlingen i den del förhandlingen var offentlig, dvs. då yrkanden och inställning avgavs samt då beslut meddelades. Av tingsrättens yttrande framgår att rätten fann att uppgiften om C:s namn skulle omfattas av sekretess med stöd av 9 kap. 17 § och 12 kap. 1 § SekrL och att det samtidigt var angeläget att i möjligaste mån ge allmänheten tillträde till förhandlingen samt att alternativet till s.k. medhörning hade varit att låta förhandlingen i sin helhet hållas inom stängda dörrar.

Eftersom principen om förhandlingsoffentlighet även gäller vid häktningsförhandlingar bör domstolarna vara noga med att förordna om stängda dörrar endast under de delar av förhandlingen då det verkligen är befogat (jfr Edlestam, Offentlighet och sekretess i rättegång, s. 157 och JO 1985/86 s. 90). Det var således korrekt att tingsrätten lät vissa delar av häktningsförhandlingen vara offentliga. Offentligheten sattes emellertid i viss mån ur spel genom rättsens beslut om s.k. medhörning.

Termen "medhörning" förekommer inte i rättegångsbalken utan är ett uttryck som används för att beteckna den möjlighet som domstolarna har att låta en person avlyssna ett förhör med hjälp av högtalare i ett angränsande rum. Den rättsliga grunden för detta förfarande finns i bl.a. 36 kap. 18 § och 37 kap. 3 § första stycket RB. Dessa bestämmelser tar sikte på situationer där det kan antas att en person av rädsla eller annan orsak inte fritt berättar sanningen

på grund av en parts eller åhörarens närvaro eller att parten eller åhöraren hindrar personen i sin berättelse. I en sådan situation får rätten förordna att parten eller åhöraren inte får vara närvarande vid förhöret. En berättelse som på detta sätt lämnats i en parts frånvaro skall återges i behövlig omfattning när parten åter är närvarande. Ett alternativ till det sistnämnda är att förordna om medhörning beträffande den frånvarande personen.

Som sagts i det föregående krävs lagstöd för att göra undantag från principen om förhandlingsoffentlighet. Som tingsrätten också anfört i sitt yttrande saknades författningsstöd för åtgärden att låta C. vara frånvarande från häktningförhandlingen i syfte att hemlighålla dennes identitet. Det fanns därför inte något utrymme för en sådan ”praktisk” lösning av den konflikt som tingsrätten ansåg föreligga. Tingsrätten hade i stället haft att ta ställning till om förhandlingen skulle vara offentlig eller om förutsättningar förelåg för att förordna om stängda dörrar enligt 5 kap. 1 § RB.

#### *Sekretessfrågorna*

Rätten förordnade med stöd av 5 kap. 1 § RB och 5 kap. 1 §, 9 kap. 17 § samt 2 kap. 1 och 2 §§ SekrL att förhandlingen i viss del skulle hållas inom stängda dörrar. Jag har ingen anledning att ifrågasätta detta beslut.

Som nämnts i det föregående ansåg tingsrätten att uppgiften om C:s namn omfattades av sekretess enligt 9 kap. 17 § SekrL. I protokollet från häktningförhandlingen benämndes C. genomgående ”hemlig C” eller ”C”. Den häktades identitet framgick således inte av beslutet.

I 9 kap. 17 § SekrL regleras sekretessen till skydd för enskildas intresse under bl.a. förundersökningar. Enligt bestämmelsen gäller sekretess för uppgift om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom närstående lider skada eller men. En namnuppgift eller en uppgift om personnummer är att hänföra till den enskildes personliga förhållanden och kan således omfattas av sekretess med stöd av detta lagrum. Det är också tydligt att den misstänkte eller någon honom närstående skulle kunna lida men av att hans namn eller personnummer offentliggörs under en förundersökning. Under en förundersökning kan uppgiften om den misstänktes namn och personnummer dessutom omfattas av sekretess med stöd av andra bestämmelser, t.ex. av utredningsskäl enligt 5 kap. 1 § första stycket SekrL.

Den fråga som är aktuell i detta ärende är i vilken mån uppgiften om den misstänktes identitet kan omfattas av sekretess i ett avgörande meddelat av en domstol.

Av bestämmelsen i 12 kap. 4 § andra stycket SekrL framgår att ett förordnande, att sekretess för en uppgift i ett mål eller ärende i en domstols rättskipande eller rättsvårdande verksamhet skall bestå, inte får omfatta domslutet eller motsvarande del av annat beslut, såvida inte rikets säkerhet eller annat intresse av synnerlig vikt oundgängligen påkallar det. Angår målet anklagelse mot någon för brott, gäller dessutom att ett sekretessförordnande som omfattar domslut eller motsvarande del av annat beslut får meddelas

endast om riket befinner sig i krig eller krigsfara eller andra utomordentliga, av krig föranledda förhållanden råder.

I förarbetena till sekretesslagen uttalas att det från rättssäkerhetssynpunkt är av stor vikt att domstolarnas handläggning och beslut i så stor utsträckning som möjligt är underkastade offentlig insyn (prop. 1979/80:2 Del A, s. 92). I fråga om själva domslutet eller motsvarande del av annat domstolsbeslut än dom är från rättssäkerhetssynpunkt intresset av offentlighet särskilt starkt. Möjligheten att med sekretess omgärda denna del av domstolarnas domar och beslut bör därför vara starkt begränsad (s. 103).

I förarbetena till 12 kap. 4 § SekrL har inte särskilt berörts vad som åsyftas med uttrycket ”domslutet eller motsvarande del av annat beslut”. Frågan är då hur detta uttryck skall tolkas vid handläggningen av brottmål.

I 30 kap. 5 § första stycket RB anges att en brottmålsdom i skilda avdelningar skall ange domstolen samt tid och ställe för domens meddelande, parterna samt deras ombud eller biträden och den tilltalades försvarare, domslutet, parternas yrkanden och de omständigheter som dessa grundas på, och domskälen med uppgift om vad som är bevisat i målet. Ordet domslut i rättegångsbalken har således en snävt avgränsad innebörd. Att det förhåller sig på detta sätt framgår också av ett uttalande i kommentaren till rättegångsbalken att rätten i ett domslut måste ange såväl tillämpliga lagrum som brottets rättsliga beteckning (Fitger, Rättegångsbalken, Del 2, s. 30:13). Ett domslut i den bemärkelse som avses i 30 kap. 5 § första stycket RB omfattar således endast den uppräknade lagrum, brottsrubriceringar, påföljd m.m. som görs i en fällande brottmålsdom och inte t.ex. uppgiften om vem som är tilltalad i målet.

Det kan emellertid enligt min uppfattning inte ha varit lagstiftarens avsikt att uttrycket ”domslutet eller motsvarande del av annat beslut” i 12 kap. 4 § andra stycket SekrL skall tolkas på det snäva, tekniska sätt som har nämnts i det föregående. Man måste vid tolkningen av bestämmelsen beakta att syftet med den där föreskrivna inskränkningen i domstolarnas möjlighet att förordna om sekretess är att säkerställa offentlig insyn i domstolarnas avgöranden och ett därav följande skydd för den enskildes rättssäkerhet.

För att detta syfte skall kunna tillgodoses måste också uppgiften i en brottmålsdom om den tilltalades identitet anses vara en sådan uppgift som omfattas av uttrycket ”domslutet eller motsvarande del av annat beslut” i 12 kap. 4 § andra stycket SekrL. Det är uppenbart att offentlighets- och rättssäkerhetsintressena inte skulle tillgodoses, om det enda som framgick av den offentliga delen av en brottmålsdom var att en icke namngiven person hade döms för ett visst brott till en viss påföljd.

Intresset av insyn i brottmålsförandet såvitt gäller den tilltalades identitet säkerställs i själva verket också på annat sätt. Eventuell förundersökningssekretess till skydd för utredningsintresset enligt 5 kap. 1 § första stycket SekrL avseende den misstänktes identitet får sålunda anses upphöra senast när åtal väcks. Förundersökningssekretess till skydd för enskildas personliga och ekonomiska förhållanden enligt 9 kap. 17 § första stycket SekrL upphör enligt 9 kap. 18 § andra stycket samma lag – med vissa speciella undantag – att gälla om uppgiften lämnas till domstol med anledning av åtal. Det kan vidare



nämnas att den särskilda sekretess som i 9 kap. 16 § SekrL föreskrivs i fråga om vissa slags mål vid domstol enligt en uttrycklig bestämmelse i paragrafen inte gäller för uppgift om vem som är tilltalad.

Eftersom det i detta ärende emellertid inte är fråga om domar utan om häktningsbeslut uppkommer frågan om vad som i 12 kap. 4 § andra stycket SekrL avses med uttrycket ”motsvarande del av annat beslut”.

Det kan till att börja med inte råda något tvivel om att uttrycket omfattar slutliga beslut. Om avsikten hade varit att bestämmelsen, utöver domar, skulle gälla endast i fråga om sådana beslut, hade detta emellertid kunnat uttryckas på ett enkelt sätt. Den tolkning som ligger närmast till hands är därför att lagstiftaren avsett att åtminstone vissa icke slutliga beslut också skall omfattas av bestämmelsen.

Det förekommer att domstolar utformar beslut om förordnande av offentlig försvarare under en förundersökning på sådant sätt att den misstänktes identitet av hänsyn till dennes integritet inte framgår av själva ”slutet”. Det kan enligt min mening inte med fog hävdas att ett sådant förfarande på ett oacceptabelt sätt kommer i konflikt med offentlighets- och rättssäkerhetsintressena.

Det förhåller sig däremot annorlunda när det är fråga om domstolsbeslut som innebär att någon berövas friheten. I motsats till ett förordnande om offentlig försvarare medför ett häktningsbeslut ingripande rättsverkningar för den enskilde. Man bör vidare beakta att ett beslut om förordnande av offentlig försvarare normalt fattas på domarens tjänsterum, medan däremot ett häktningsbeslut av rättssäkerhetsskäl skall fattas vid en förhandling. Som framgår av redogörelsen för den rättsliga regleringen är huvudregeln att förhandlingar vid domstol skall vara offentliga. Härav följer uppenbarligen att offentlighetsprincipen måste tillmätas särskild vikt när det är fråga om domstolsbeslut som fattas vid en förhandling.

Att varje medborgare gentemot det allmänna är skyddad mot frihetsberövande framgår av 2 kap. 8 § RF och artikel 5 i Europakonventionen. Åtgärden att i ett domstolsbeslut om frihetsberövande hemlighålla den frihetsberövade personens identitet innebär uppenbarligen en drastisk begränsning av omvärldens möjligheter att kontrollera frihetsberövandets rättsenlighet.

Den vikt som lagstiftaren har fäst vid principen att beslut om frihetsberövanden skall vara offentliga framgår bl.a. av bestämmelsen i 7 kap. 2 § första stycket 1 SekrL. Av denna följer att sekretessen inom hälso- och sjukvården för uppgift om enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, inte gäller beslut i ärenden enligt lagstiftningen om psykiatrisk tvångsvård eller rättspsykiatrisk vård, om beslutet angår frihetsberövande åtgärd. Skälet till detta undantag från den normala hälso- och sjukvårdssekretessen är bl.a. att insynen i den psykiatriska tvångsvården har bedömts vara viktigare än skyddet för den enskildes integritet.

I förarbetena till bestämmelsen sägs bl.a. följande. Hälso- och sjukvården bygger till dominerande del på frivillighet, men vissa tvångsinslag kan förekomma enligt regler i vissa lagar. I den promemoria som låg till grund för lagstiftningsärendet om sekretesslagen hade uttalats att det i ärenden om tvångsåtgärder enligt dessa lagar i rättssäkerhetens och den offentliga kontrollens intresse bör råda en mindre sträng sekretess än enligt huvudregeln. Sär-

skilt betydelsefullt var det enligt promemorian att beslut om frihetsberövande inte kan fattas i hemlighet. Vid remissbehandlingen riktades viss kritik mot detta. Föredragande statsrådet ansåg det emellertid för egen del angeläget att slå vakt om offentlighetsintressena när fråga är om ingripande mot enskilda i dessa fall. I överensstämmelse med promemoriaförslaget förordade han därför att beslut av ”nuvarande utskrivningsnämnd, beslutsnämnd och psykiatriska nämnden samt beslut inom socialvården om tvångsmässig vård av enskild” skulle vara offentliga (prop. 1979/80:2, Del A, s. 164). Detsamma borde enligt ett annat uttalande gälla andra beslut i ärenden inom hälso- och sjukvården vilka angår frihetsberövande åtgärder (s. 175).

Som ett annat exempel på att offentlighets- och rättssäkerhetsintressena har ansetts ta över den enskildes intresse av skydd för sin integritet vid frihetsinskränkningar kan nämnas omhändertagande enligt 13 § andra stycket polislagen (1984:387). Av bestämmelsen i 9 kap. 18 § första stycket 3 SekrL följer att sekretessen enligt 9 kap. 17 § första stycket samma lag inte gäller uppgifter som avser sådana omhändertaganden. Skälet härtill är att det har ansetts vara ett starkt rättssäkerhetsintresse att sådana omhändertaganden är underkastade offentlig kontroll (Regner m.fl., Sekretesslagen, En kommentar, s. 9:54).

Enligt min mening framstår det som naturligt att bestämmelsen i 12 kap. 4 § andra stycket SekrL tillämpas också beträffande icke slutliga domstolsbeslut som innebär att någon berövas friheten. Av skäl, motsvarande dem som här redovisats beträffande frihetsberövanden inom hälso- och sjukvården och omhändertaganden enligt polislagen, skall bestämmelsen därvid ges den innebörden att den del av beslutet som inte får hemlighållas skall innehålla också tydliga uppgifter om den frihetsberövade personens identitet. Det kan inte råda något tvivel om att en sådan tillämpning av bestämmelsen står i bäst överensstämmelse med den offentlighetsprincip som är av grundläggande betydelse för domstolsförfarandet i en rättsstat.

Man kan till det sagda foga den praktiska synpunkten att ett häktningsbeslut som inte anger den häktades identitet inte är verkställbart. Om man skulle välja att ange den häktades identitet i en särskild bilaga till beslutet måste denna därför anses utgöra en oundgänglig del av häktningsbeslutet, som i sekretesshänseende inte kan behandlas annorlunda än övriga delar av detta.

Sammanfattningsvis är jag således av den uppfattningen att bestämmelserna i 12 kap. 4 § andra stycket SekrL innebär att det inte är möjligt att under hänvisning till exempelvis 5 kap. 1 § eller 9 kap. 17 § SekrL hemlighålla uppgiften om den misstänktes identitet i ett beslut som innebär att han häktas. Att den misstänkte själv framför önskemål om att hans identitet inte skall röjas saknar härvid betydelse. Rättsläget i denna fråga kan emellertid knappast anses vara helt klart, och jag finner därför inte anledning att rikta någon kritik mot tingsrätten med anledning av dess handläggning i det här diskuterade hänseendet.

### *Hovrätten*

Hovrätten förordnade, på begäran av åklagaren, redan innan den misstänkte framställt sitt yrkande och åklagaren angett sin inställning, att häktningsförhandlingen skulle hållas inom stängda dörrar. Grunden härför framgår inte av protokollet från förhandlingen. Hovrättens yttrande ger emellertid närmast vid handen att beslutet om stängda dörrar varit föranlett av hänsyn till utredningssekretessen enligt 5 kap. 1 § SekrL. Förhandlingen förklarades åter offentlig när beslut avkunnades i målet. I hovrättens beslut har C. benämnts med namn och personnummer. Med hänsyn till vad jag har anfört i det föregående om tingsrättens handläggning av frågan om sekretess beträffande C:s identitet anser jag att det var korrekt av hovrätten att ange denna i beslutet. Hovrätten var självfallet inte bunden av tingsrättens förordnande enligt 5 kap. 4 § RB att de uppgifter om C:s identitet som lämnats under förhandlingen där inte fick uppenbaras. Som hovrätten uppgett behövdes inte heller något särskilt beslut för att upphäva sekretessen beträffande uppgiften om C:s identitet (jfr 12 kap. 3 § första stycket och 12 kap. 4 § första stycket SekrL).

Som jag har uttalat i det föregående bör domstolarna vara noga med att förordna om stängda dörrar endast under de delar av förhandlingen då det verkligen är befogat. Jag anser mig emellertid inte ha grund för att rikta någon kritik mot hovrätten i detta hänseende. Jag vill däremot framhålla att anledningen till en domstols beslut att en förhandling skall hållas inom stängda dörrar skall anges i protokollet eller andra anteckningar från förhandlingen (se 6 kap. 3 § första stycket 4 RB).

### **Avslutande synpunkter**

Under senare tid har jag vid flera tillfällen uppmärksammat att domstolar har hållit den misstänktes identitet hemlig i häktningsbeslut. Anna-Lena Dahlqvist har i boken "Sekretess inom rättsväsendet" gett exempel på hur häktningsprotokoll med beslut i vilka den misstänktes identitet inte anges kan utformas (s. 221). Av Svea hovrätts remissyttrande i ärendet framgår å andra sidan att hovrätten i det här aktuella fallet inte ansett det möjligt att hemlighålla namnet på den häktade i häktningsbeslutet. Det finns således olika uppfattningar i frågan.

Man kan naturligtvis – särskilt mot bakgrund av införandet av ett s.k. omvänt skaderekvisit i 9 kap. 17 § SekrL – argumentera för ståndpunkten att hänsynen till den misstänktes integritet under förundersökningen motiverar att vederbörandes identitet hålls hemlig i ett häktningsbeslut. Mot detta hänsynstagande i det enskilda fallet måste emellertid vägas den av bl.a. rättssäkerhetsskäl motiverade princip om offentlig insyn i domstolarnas verksamhet som är av grundläggande betydelse i en rättsstat. Enligt min mening måste det skydd som den enskildes rättssäkerhet i fall av det här aktuella slaget bereds genom offentligheten tillmätas avsevärt större vikt än hänsynen till hans personliga integritet.

Som jag har påpekat i det föregående är rättsläget vad gäller tillämpningen av 12 kap. 4 § andra stycket SekrL vid häktningsbeslut emellertid inte helt klart. Enligt min mening kan det vara lämpligt att behandla denna fråga inom

ramen för den översyn av sekretesslagen som för närvarande pågår. Jag översänder därför kopior av detta beslut till Justitiedepartementet och justitieutskottet.

## Kritik mot en tingsrätt för utformningen av ett brev

(Dnr 166-2003)

### Anmälan

I en anmälan till JO framförde A-M.W. klagomål mot dåvarande lagmannen Harald Rangnitt vid Sollentuna tingsrätt. I anmälan anförde hon i huvudsak följande.

Hon bevistade den 23 oktober 2002 en rättegång vid Sollentuna tingsrätt som gällde försök till grov våldtäkt. Efter förhandlingen skrev hon ett brev till lagmannen vid tingsrätten och påpekade att två nämndemän stundtals hade sovit under förhandlingen. Hon fick ett svar från lagmannen som var oförsäkämt och kränkande och innehöll kritik mot henne för att hon som polis hade framfört sina iakttagelser i ett brev till honom. Hon ifrågasatte även lämpligheten av att tingsrätten själv utredde frågan om nämndemännens agerande.

Till anmälan fogade hon sitt brev och två svarsbrev från Harald Rangnitt till henne. I det första svarsbrevet, som var daterat den 12 november 2002, skrev Harald Rangnitt att han med anledning av de uppgifter hon lämnat hade inlett en undersökning för att ta reda på vad som förekommit och att han avsåg att återkomma till henne. Det andra brevet, som var daterat den 19 december 2002, hade följande lydelse.

I brev av den 6.11.2002 har Ni riktat kritik mot två nämndemän som, enligt vad Ni uppger, skulle ha sovit under en huvudförhandling i brottmål den 23.10.2002. Jag återkommer nu till Er i detta ärende sedan jag har låtit undersöka riktigheten av Era påståenden.

Rättens ordförande, rådmannen K.R., har för mig uppgett, att han bedömer Era påståenden som grundlösa. Både han och den tingsnotarie som förde protokollet vid förhandlingen har betygat att de båda kvinnliga nämndemännen deltog på ett aktivt sätt under överläggningen, vilket vittnar om att de varit uppmärksamma under förhandlingen. Den domstolssekreterare som från och till lyssnade till förhandlingen under förmiddagen tillbakavisar bestämt påståendet att någon nämndeman skulle ha sovit. Jag har också inhämtat yttrande från de två utpekade nämndemännen, som säger att Era påståenden är fullkomligt horribla och att det saknar grund. De är djupt chockade och känner sig ledsna och kränkta över Era påståenden.

För egen del kan jag inte finna annat än att Era påståenden är sanningslösa och inte borde ha framförts till mig på det sätt som har skett. Särskilt med hänsyn till Ert yrke borde Ni ha visat återhållsamhet med att framföra påståenden som är kränkande för den det gäller. Jag tycker alltså att Ert handlingsätt är förkastligt.

Avslutningsvis kan jag nämna att de båda nämndemännen överväger att vidta rättsliga åtgärder mot Er. För min del är ärendet avslutat i och med detta svar.

Ärendet remitterades till tingsrätten som anmodades att yttra sig över lämpligheten av de uttryckssätt som använts i brevet. Tingsrätten (dåvarande lagmannen Harald Rangnitt) kom in med ett remissvar av följande lydelse.

Sedan tingsrätten har anmodats att yttra sig i ärendet får jag på tingsrättens vägnar anföra följande.

Normalt brukar naturligtvis domstolen bemöta allmänheten på ett vänligt och tillmötesgående sätt. Förhållandena i detta fall är emellertid speciella.

De påståenden som A-M.W. framförde i brevet till mig framkallade stor uppståndelse bland de två utpekade nämndemännen och bland nämndemannakåren som helhet. Man krävde från nämndemannahåll att jag kraftfullt tillbakavisade uppgifterna och ville också ha min medverkan till att vidta rättsliga åtgärder mot A-M.W., något som jag dock avböjde.

Det är naturligtvis allvarligt om någon åhörare får uppfattningen att ledamöter av rätten sover under förhandlingen. Men det är inte det som framförs i brevet till mig. A-M.W. påstår oreserverat att båda de kvinnliga nämndemännen sov under förhandlingen före lunch. De skulle följaktligen ha brutit mot sin domared och vad som i övrigt gäller för deras uppgift som domare. Att två nämndemän skulle ha sovit samtidigt under en förmiddagsförhandling borde ha fått A-M.W. att ifrågasätta om hennes iakttagelser verkligen var riktiga. Att ändå på det sätt som har skett i brev till mig tillvita de båda nämndemännen en brottslig handling är enligt min mening klandervärd.

Det är utifrån dessa omständigheter som man bör bedöma de uttryckssätt som använts i brevet. Jag anser mot bakgrund härav att uttryckssätten var befogade.

Med anledning av vad A-M.W. framför i sitt brev till JO vill jag tillägga, att domstolen inte har någon rätt att undersöka vilka åhörare som besökte rättegången. Jag vill också understryka, att det i tingsrättens svar till A-M.W. inte har påståtts att hon skulle vara en lögnare.

A-M.W. kommenterade remissvaret. Till sitt svar fogade hon uppgifter från en kollega som hade gjort egna iakttagelser av nämndemännens uppträdande under den aktuella brottmålsförhandlingen.

I ett beslut den 30 december 2003 anförde *chefsJO Eklundh* följande.

### **Bedömning**

A-M.W. uppgav i ett brev till lagmannen vid tingsrätten att två kvinnliga nämndemän tidvis hade sovit under en rättegång som hon hade bevittnat som åhörare. Hon förklarade därvid bl.a. att hon var orolig över rättsprocessen, om det var på detta sätt en förhandling med nämndemän gick till. Sedan Harald Rangnitt hade vidtagit vissa utredningsåtgärder för att undersöka riktigheten av hennes uppgifter, skrev han tillbaka till henne. I brevet uppgav han inledningsvis att A-M.W:s påståenden tillbakavisades av både rättens ordförande, notarien och en sekreterare som delvis bevittnat rättegången samt av nämndemännen själva. Därefter uttalade han att hennes påståenden var sanningslösa och inte borde ha framförts till honom på det sätt som skett och påtalade att hennes handlingssätt var förkastligt.

Harald Rangnitt har i sitt yttrande hit uppgett att uttryckssätten med hänsyn till omständigheterna var befogade.

2004/05:JO1

Det har självfallet stått A-M.W. fritt att framföra sina iakttagelser och synpunkter till domstolens chef. När Harald Rangnitt gjorde bedömningen att utredningen inte visade att det fanns stöd för hennes påståenden, borde han ha nöjt sig med att redovisa detta och förklara att han inte fann skäl att vidta några ytterligare åtgärder i saken. Han var enligt min mening inte berättigad att på grundval av föreliggande material, som utgjordes av A-M.W:s brev och den utredning som han gjort och som innebar att uppgift stod mot uppgift, dra slutsatsen att A-M.W:s påstående var sanningslöst. Harald Rangnitt borde under alla förhållanden ha avhållit sig från att uttrycka sig nedsättande om henne och kritisera henne för att hon till honom hade framfört sina iakttagelser. Jag vill särskilt framhålla vikten av att en domare vid korrespondens med allmänheten uttrycker sig på ett sakligt och korrekt sätt.

Det är inte en uppgift för JO att ge anvisningar om vilka utredningsåtgärder en lagman bör vidta med anledning av ett påstående av det här aktuella slaget. Med anledning av vad Harald Rangnitt uttalat om att domstolen inte har någon rätt att undersöka vilka åhörare som besökt en rättegång vill jag emellertid framhålla att det inte finns något hinder mot att man under en utredning av hur nämndemän har uppträtt under rättegången inhämtar upplysningar också från personer som varit närvarande vid denna och är kända för rätten som t.ex. åklagaren och försvararen i målet.

Vad som förekommit i ärendet föranleder inte något ytterligare uttalande från min sida.

Lämpligheten av att en domare använt sig bl.a. av sin tjänstetitel och hovrättens fax jämte faxmissiv i en privat rättslig angelägenhet

(Dnr 228-2003)

#### **Anmälan**

I en anmälan till JO riktade K.R. och E.W. kritik mot hovrättsrådet Omi Mohammar i Svea hovrätt. I anmälan uppgavs bl.a. följande.

I egenskap av förbundsjurister vid L.R. var anmälarna delaktiga i medlemmen B:s anställningstvist. Den 20 december 2002 mottog de från hovrättsrådet Omi Mohammar, som de tidigare aldrig haft kontakt med, en skrivelse via e-post och fax samt därefter även som brev. Skrivelsens innehåll och lydelse gav intryck av att de förelades att svara i ett medlemsärende direkt till Svea hovrätt med användning av Omi Mohammars direkttelefonnummer. Det avsända faxet var försett med hovrättens faxmissiv. Omi Mohammar kontaktade även E.W. per telefon samma dag. Vid telefonsamtalet presenterade sig Omi Mohammar med sin tjänstetitel och framförde samma uppmaning som framgick av skrivelsen.

Skrivelsen, som fogades till anmälan, har följande lydelse.

Stockholm den 20 december 2002

Till K.R. och E.W.

Hej K. och E.

Enligt uppgift handlägger ni båda ett ärende angående B:s anställning. Jag blev igår uppringd av en förtvivlad B. Om jag förstår saken rätt har B. nyligen fått två motsägelsefulla besked från er båda. Det första – positivt – den 9 december 2002 från E. där förbundet på ett konstruktivt sätt lovade driva B:s sak vid domstol och det andra för någon dag sedan från K. där man återtog sitt löfte och uppgav att ärendet var avslutat. K. hänvisade tydligen B. till att själv driva ärendet vid tingsrätt och uppgav att hon måste raska sig på eftersom frist löpte ut i början av januari. Är dessa uppgifter riktiga är handläggningen oacceptabel. B. har naturligtvis ingen möjlighet att driva ärendet själv. Hon lär inte heller hinna anlita någon kompetent jurist en dag före jul.

Jag är tacksam över om ni utförligt anger anledningen till förbundets ändrade hållning. Jag behöver dock ingen redogörelse för hela ärendet.

Svar bör vara mig tillhanda senast måndag 23 december 2002 eftersom jag då går på semester.

Med vänlig hälsning

Omi Mohammar  
Hovrättsråd

Mitt direkttelefonnummer på Svea hovrätt är 08 – – –

### Utredning

Anmälan remitterades till hovrätten för upplysningar och yttrande över vad som anförts i densamma. Svea hovrätt (hovrättspresidenten Johan Hirschfeldt) inkom med yttrande till vilket fogades ett yttrande från Omi Mohammar.

#### *Omi Mohammar*

Torsdagkvällen den 19 december 2002 blev jag kontaktad av B. på grund av att hon fått två motsägande besked av K.R. och E.W., förbundsjurister vid L.R. och B:s ombud i en anställningstvist. Enligt det första (undertecknat av E.W.) skulle förbundet driva B:s sak vid domstol och enligt det andra (undertecknat av K.R. den 16 december) avskrevs ärendet utan någon som helst motivering, men med upplysningen att fristen för att föra saken till tingsrätt löpte ut den 1 januari 2003 och att B. då själv skulle väcka talan. B., som ville ha en förklaring till dessa ställningstaganden, sökte enligt uppgift förgäves få kontakt med sina ombud. Eftersom hon saknar e-mail och fax var hon hänvisad till att lämna meddelanden bl.a. på telefonsvarare, men blev aldrig uppringd. På grund av den stundande julhelgen och den korta tidsfristen var det omöjligt för B. att få tag i något annat ombud än hennes förbundsjurister för att få hjälp. Helt förkrossad vände hon sig till mig. Under fredagen försökte jag få kontakt med ombuden i det enda syftet att framföra B:s önskemål om en förklaring. Eftersom ingen av dem svarade i telefon eller ringde upp när jag lämnade meddelanden (både till arbetsplatsen och på anvisade mobiltelefoner) e-mailade och faxade jag den påtalade skrivelsen.

När jag skriftligen söker kontakt med någon brukar jag tala om var jag kan nås. Eftersom jag vände mig till två förbundsjurister tyckte jag att jag också kunde nämna min juristbakgrund.

E.W., som jag senare den dagen fick kontakt med, ansåg att det med hänsyn till B:s ”rättssäkerhet”, som hon uttryckte det, var olyckligt att avskrivningsbeslutet lämnats vid sådan tidpunkt att fristen kom att löpa under julhelgen. E.W. hade vid vårt samtal (under vilket hon också för

första gången tog del av e-målet) helt klart för sig att jag kontaktade henne i egenskap av privatperson. Jag berättade att jag kände B. personligen sedan många år och att hon nu, på grund av det inträffade, mådde mycket dåligt och ville ha en förklaring av sina ombud. E.W. uttryckte sin medkänsla med B. och sade sig mycket väl förstå att hon ville ha en förklaring. Detta skulle hon föra vidare. K.R. har uppenbarligen haft kontakt med E.W. och inte känt sig anmodad att sätta sig i förbindelse med mig. Därmed är klart att även hon bör ha förstått att mitt kontaktförsök var av privat slag. I egenskap av förbundsjurister måste dessutom såväl E.W. som K.R. mycket väl ha insett att min förfrågan inte hade den minsta anknytning till hovrättens verksamhet.

Mina kontaktförsök med de båda fackföreträdarna var helt betingade av min personliga relation till B. och hade följaktligen ingen som helst anknytning till min tjänst. Min befattning med ärendet hade inte annat syfte än att jag ville hjälpa B. att få kontakt med och en förklaring av någon av de båda ombuden, som ju ett par dagar före jul lämnat ett för B. helt oväntat och såvitt jag förstår närmast livsavgörande besked och därefter gjort sig oanträffbara för en kommentar. På grund av tidsbristen föreföll slutligen e-mail/fax vara den enda framkomliga vägen att få kontakt med någon av dem. Eftersom B., som nämnts, inte hade tillgång till e-mail/fax hjälpte jag henne med detta och måste givetvis skriva under i eget namn. Mitt syfte med skrivelsen framgår enligt min mening klart av innehållet. Särskilt vill jag peka på att jag framhållit B:s svårigheter att på så kort tid få tag i en annan jurist än fackföreträdarna, som kunde hjälpa henne.

Jag medger gärna att jag var illa berörd över det sätt B. behandlats på och att mina formuleringar avspeglar viss irritation. Jag inser även att jag inte borde ha använt hovrättens faxmissiv. Men tiden var knapp och hade jag inte försökt hjälpa till hade jag gjort en mycket, mycket ledsen människa ännu mer ledsen. Efter telefonsamtalet med E.W. den 20 december, då jag, liksom i mailet och faxet, framförde B:s önskemål om en förklaring – vilket B. för övrigt ännu inte fått – har jag inte agerat i denna sak.

Den tvist som B. var indragen i var sådan att den föll utanför hovrättens behörighetsområde. Därmed var det naturligtvis inte fråga om myndighetsutövning från min sida. Jag utgick från att detta också stod helt klart för förbundsjuristerna.

#### *Johan Hirschfeldt*

Omi Mohammars korrespondens med anmälarna avser inte något mål som handläggs hos hovrätten. Det är inte heller i övrigt fråga om någon åtgärd som Omi Mohammad haft att vidta inom ramen för sin anställning hos hovrätten.

Av betydelse är också att den tvist som saken synes röra är sådan att den över huvud taget faller utanför ramen för en hovrätts kompetensområde. Det tycks ju vara fråga om en arbetstvist.

Omi Mohammad har tydligen för att i en arbetstvist hjälpa B., som är hennes svägerska, med att få en förklaring sökt komma i kontakt med B:s fackförbund och dess förbundsjurister. Detta har ägt rum strax före julhelgen då förbundets företrädare tydligen har varit svåra att nå och en viktig frist för B. snart skulle löpa ut. I detta läge har Omi Mohammad i saken skickat ett fax försett med hovrättens faxförsätsblad samt i det brev som sänts i form av faxet och av ett e-postmeddelande framträtt med sin tjänstetitel och med uppgift om sitt direkttelefonnummer vid hovrätten. Av faxet har mottagaren vid utskriften också fått påtryckta uppgifter om tidpunkt för sändningen och en avsändaruppgift om hovrätten.

Enligt anmälarna ger brevets innehåll och lydelse intrycket av ett föreläggande att svara i ett medlemsärende direkt till Svea hovrätt.



Hovrättens förlagor och mallar är naturligtvis avsedda att användas i och endast i hovrättens arbete. Detta gäller även ett sådant s.k. faxförsättsblad eller faxmissiv som Omi Mohammad beklagligtvis använt sig av i hennes aktuella privata angelägenhet. Hon har nu förklarat sig ha insett att hon inte borde ha gjort så.

Att en anställd någon enstaka gång använder hovrättens fax för personligt bruk får accepteras. Avsändaruppgifterna finns inprogrammerade i hovrättens faxar. Dessa uppgifter framträder vid utskrift hos mottagaren. Detta förhållande får också anses höra till god ordning. För att då inte ge anledning till missförstånd hos mottagaren bör avsändare i sådana fall, när det bedöms lämpligt, kontakta mottagaren per telefon och förbereda denne på den sändning som är att vänta.

Hovrätten har i ett personalmeddelande som i dag gått ut till all personal erinrat om vikten av att det nu sagda iakttas. Saken har också muntligen tagits upp på den ordförandekonferens som hölls den 5 mars och där hovrättens samtliga dömande avdelningar varit företrädare.

Lämpligheten av att en domare i en privat angelägenhet uppträder med sin yrkestitel och hänvisar till sitt direkttelefonnummer på sin arbetsplats får bedömas i det enskilda fallet. Det kan enligt min bedömning inte generellt sett anses utgöra ett felaktigt uppträdande i tjänsten att göra så. Det kan emellertid inte uteslutas att ett sådant förfarande i en enskild situation kan vara olämpligt och leda till att en mottagare av uppgifterna drar felaktiga slutsatser. Här handlar det ytterst om en omdömesfråga där det får finnas visst utrymme för olika uppfattningar. Frågor av liknande slag tas numera upp i och kan diskuteras som en av många yrkesrollsfrågor i domarutbildningen.

Omi Mohammad har tydligen med sitt brev velat ge ett personligt stöd till sin svägerska. Hovrätten kan inte finna att hon härigenom kan anses ha biträtt svägerskan i en angelägenhet på ett sådant sätt att det rört hennes tjänst. Det har inte varit en sådan situation där hon varit skyldig att söka Tjänsteförslagsnämndens tillstånd att uppträda som ombud (jfr 15 kap. 3 § rättegångsbalken).

Hon skulle inte ha använt hovrättens faxmissiv. Omi Mohammad har insett detta och även medgivit att hon formulerat sig under viss irritation. Omi Mohammad menar att det för mottagarna bör anses ha framgått att det rörde sig om ett ärende av rent privat slag. Härvid synes vara av viss betydelse att beakta att Omi Mohammad säger sig ha klargjort detta förhållande vid ett samma dag följande telefonsamtal med en av anmälarna och att det var först i samband med detta telefonsamtal som denna anmälare tog del av faxet.

Hovrätten vill avslutningsvis beklaga det inträffade.

I ett beslut den 5 december 2003 anförde *chefsJO Eklundh* följande.

### **Bedömning**

Av utredningen framgår att Omi Mohammad hjälpte sin svägerska i en rättslig angelägenhet genom att skicka en skrivelse med begäran om svar på vissa frågor till två förbundsjurister på ett fackförbund. Omi Mohammad undertecknade skrivelsen med sin tjänstetitel och angav att det där antecknade telefonnumret var hennes direkttelefonnummer på Svea hovrätt. Hon faxade därefter skrivelsen från hovrättens fax tillsammans med hovrättens faxmissiv. Enligt uppgift från anmälarna presenterade sig Omi Mohammad vidare vid det efterföljande telefonsamtalet med sin tjänstetitel.

Anmälarna har gjort gällande att skrivelsens innehåll och lydelse gav intryck av att de förelades att svara i ett medlemsärende direkt till Svea hovrätt.

2004/05:JO1

Jag kan inte dela den uppfattningen. Detta innebär emellertid inte att Omi Mohammad kan undgå kritik med anledning av sitt agerande. Jag kan här hänvisa till de bedömningar som hovrätten redovisat i sitt yttrande.

Jag vill med anledning av det inträffade vidare rent allmänt framhålla att det är av grundläggande betydelse för förtroendet för domarkåren och domstolarna att en domares skrivelser och andra åtgärder i privata rättsliga angelägenheter ges sådan form att det står helt klart att domaren inte agerar på yrkets vägnar. Det får aldrig råda någon tvekan i frågan om domaren uppträder i tjänsten eller som privatperson.

I det nu sagda ligger att en domare bör vara restriktiv med att använda sin tjänstetitel när domaren som privatperson agerar i ett rättsligt sammanhang, t.ex. som i detta fall hjälper en anhörig i en rättslig angelägenhet. Det får självfallet inte förekomma att en domare i situationer av detta slag använder sin titel på ett sådant sätt att den kan uppfattas som ett påtryckningsmedel. Som hovrätten anfört rör det sig här ytterst om en omdömesfråga.

Jag noterar att hovrätten har informerat de anställda om vad som gäller när hovrättens fax används för privat bruk.

### En tingsrätts långsamma handläggning av två tvistemål, bl.a. risken för att domstolen blir en "brevlåda" för parternas skriftväxling

(Dnr 637-2003)

#### **Initiativet**

Med anledning av iakttagelser som gjordes under handläggningen av ett klagorende (dnr 4725-2002) beslutade dåvarande chefsjustitieombudsmannen Claes Eklundh att ta upp Stockholms tingsrätts handläggning av två tvistemål till utredning i ett särskilt ärende.

#### **Utredning**

I ärendet granskades dagboksbladen i målen samt vissa ytterligare handlingar.

Ärendet remitterades till tingsrätten för upplysningar och yttrande om orsaken till att målen, som kom in år 1999, ännu inte var avgjorda.

Tingsrätten (lagmannen Lena Berke) kom in med ett remissvar till vilket var fogat yttranden från tf. chefsrådmannen Torgil Melin och rådmannen Bjarne Karlsson.

#### *Bjarne Karlsson*

Målen är företagna till gemensam handläggning. De är utsatta till huvudförhandling den 8 maj 2003. Handläggningen av målen har varit tidsödande av orsaker främst hänförliga till karendens person. Ett otal yrkanden och synpunkter har inkommit. Käranden har tillfrågats om att ställa ombud för sig. Under en tid hade han också ombud men denne avträdde. Käranden uppgav därefter att han skulle ställa nytt ombud för sig. Det har dock tyvärr inte blivit något av med detta.

På grund av rådande arbetsförhållanden har det blivit nödtvunget att prioritera mål. Det är därvid svårare att prioritera mål där part inte medverkar till att få målen avgjorda än mål där parterna är angelägna om att målen handläggs.

#### *Torgil Melin*

Jag har inte deltagit i målens handläggning och har därför ingen närmare kännedom om dem. En snabb genomgång av akterna och dagboksbladen ger dock vid handen att den främsta orsaken till att handläggningen av målen blivit tidsödande torde vara den som Bjarne Karlsson uppgett. En annan orsak synes vara de många anstånden med att inkomma med yttranden som begärts av kändens dåvarande ombud och därefter av kändens personligen. Det är visserligen tingsrätten som har beviljat anstånden. Det är emellertid förståeligt om tingsrätten i det arbetsläge som råder prioriterar de mål där båda parterna är angelägna om ett snabbt avgörande framför de två nu aktuella målen.

I detta sammanhang bör påpekas att den avdelning där målen handläggs, avdelning 9, även är miljödomstol. 60 % av målen på avdelningen är miljömål. Därbland finns åtskilliga mycket komplicerade och omfattande ansökningsmål som rör stora industriella utbyggnader av utomordentlig betydelse för landets näringsliv. Domarna på avdelningen är fullt sysselsatta med handläggningen av dessa mål. Ändå är balanserna besvärande, vilket nyligen föranlett representanter för näringslivet att uppvakta miljöministern och kräva mera resurser till handläggningen av miljömålen. Hon uttalade stor förståelse för näringslivets krav.

Mot denna bakgrund är det förståeligt att handläggningen av de två nu aktuella målen inte högprioriterats.

#### *Lena Berke*

Jag kan konstatera att målen har varit svåra att handlägga. Kändens förefaller inte ha medverkat till en effektiv handläggning. Ombudsbyten och därmed återkommande anstånd har förekommit på kändensida. Även sjukdom har återopats från kändens sida. På svarandens sida finns ett ombud som på grund av stor arbetsbelastning beviljats ett antal anstånd. Avdelningen synes dock ha använt de medel som finns för att skynda på handläggningen. Förberedelsen är nu avslutad och målen är utsatta till huvudförhandling. Att avdelningen vid arbetstoppar har tvingats att prioritera handläggningen av andra och mer krävande mål är en åtgärd som jag har förståelse för. Sammanfattningsvis delar jag därför den bedömning som Torgil Melin har gjort.

I ärendet har därefter inhämtats att målen skrevs av den 8 maj 2003 sedan parterna träffat en förlikning.

I ett beslut den 20 februari 2004 anförde *chefsJO Melin* följande.

#### **Bedömning**

Målen, som skrevs av den 8 maj 2003, inleddes vid tingsrätten den 12 februari 1999, då de på kändenas begäran överlämnades från kronofogdemyndigheten. Målens handläggningstid vid tingsrätten kom således att uppgå till drygt fyra år.

Svarandepart i de båda målen var ett aktiebolag och som kärende uppträdde i det ena målet en fysisk person som också var företrädare för kärendebo-laget i det andra målet.

Sedan målen inkommit till tingsrätten förekom viss skriftväxling och den 11 januari 2000, ett knappt år efter det att målen inkommit, hölls ett sammanträde för muntlig förberedelse. Det kan beträffande tiden efter sammanträdet konstateras att skriftväxlingen i målen varit förhållandevis omfattande. Bland annat förelades parterna att skriftligen yttra sig över vad motparten anfört vid ett relativt stort antal tillfällen. Vidare framgår av dagboksanteckningarna att rätten beviljade parterna upprepade anstånd med att komma in med begärda yttranden eller uppgifter. Vid ett flertal tillfällen har tingsrätten behövt påminna om att förelägganden inte följts och att beviljade anstånd löpt ut. Den 4 februari 2002 meddelade rätten parterna i ett föreläggande att förberedelsen skulle anses avslutad den 28 februari 2002. Därefter framställde kärendena ett yrkande om edition som avslogs av rätten den 27 november 2002. Målen sattes sedan ut till huvudförhandling den 8 maj 2003.

Vid handläggningen av ett tvistemål utövar domaren såväl materiell som formell processledning. Den materiella processledningen består bl.a. i att rätten skall verka för att tvistefrågorna blir klarlagda (jfr 42 kap. 8 § andra stycket RB). Till den formella processledningen hör rättens skyldighet att se till att handläggningen av ett mål inte i onödan drar ut på tiden (jfr 42 kap. 6 § tredje stycket RB). Det är av stor vikt att en domare agerar med fasthet vid utövandet av den formella processledningen och att han eller hon är aktiv under förberedelsen (Fitger, Rättegångsbalken, del 3 s. 42:21 f.).

Tingsrätten har angett att handläggningstiden kom att förlängas på grund av vissa förhållanden, bl.a. omständigheter hänförliga till kärendens processfö- ring och att denne under del av handläggningstiden inte hade ombud. Vidare har anförts att parterna begärde och beviljades anstånd samt att avdelning- en hade en sådan arbetsbelastning att man tvingades att prioritera andra mål.

Jag har förståelse för att parternas processfö- ring kan medföra att hand- läggningen av tvistemål drar ut på tiden och att tingsrätten måste prioritera vissa mål framför andra. Det är emellertid viktigt att förberedelsen inte in- skränkts till att låta parterna växelvis yttra sig över varandras skrivelser. Det finns då risk för att domstolen endast blir en ”brevlåda” för parternas skrift- växling. Som redan antytts är det rätten som har ansvar för att målet förs framåt även om en av parterna inte medverkar på önskvärt sätt. Sådana mål ställer ofta särskilda krav på att rätten agerar med fasthet vad gäller såväl formell som materiell processledning.

Det finns skäl att understryka vikten av att rätten, om parter eller ombud inte följer rättens förelägganden eller på annat sätt förhalar förberedelsen, använder de medel som rättegångsbalken tillhandahåller. Som exempel kan nämnas s.k. stupstocks föreläggande och möjligheten att meddela att förbere- delsen vid en viss senare tidpunkt skall anses vara avslutad (42 kap. 15 och 15 a §§ RB) liksom möjligheten att hålla ytterligare ett eller flera sammanträ- den för muntlig förberedelse i situationer då parternas processfö- ring gör det svårt att effektivt driva förberedelsen framåt genom ett skriftligt förfarande.

Jag har noterat att tingsrätten efter cirka tre år utfärdade ett föreläggande till parterna att förberedelsen skulle anses avslutad vid viss tid.

Sammanfattningsvis konstaterar jag att handläggningstiden, även med beaktande av den höga arbetsbelastningen och parternas processföring, har varit för lång och att förberedelsen borde ha kunnat koncentreras mer. Med dessa synpunkter avslutas ärendet.

### Fråga om uppgift om tidpunkten och sättet för doms meddelande skall antecknas vid ett sammanträde

(Dnr 776-2003)

#### Anmälan

I en anmälan till JO ifrågasatte R.J. Landskrona tingsrätts (numera Lunds tingsrätt) handläggning av ett brottmål.

#### Utredning

Dagboksblad, sändlista, ”anteckningar vid huvudförhandling i brottmål” samt dom i tingsrättens mål – – – fordrades in och granskades.

Av de infordrade handlingarna framgick att huvudförhandling i målet som gällde olaga hot m.m. hölls den 6 september 2001. R.J. var målsägande. Tf. lagmannen Stellan Fors var rättsens ordförande.

Ärendet remitterades till tingsrätten som anmodades att lämna upplysningar och yttra sig enligt bl.a. följande.

Av de handlingar som granskats framgår inte sättet för domens meddelande.

- a) Framgår detta av någon annan handling i målet?
- b) På vilket sätt meddelades domen?
- c) Om domen avkunnades, skedde detta i parternas närvaro?

Tingsrätten (lagmannen Jan Alvå) instämde i vad rådmannen Stellan Fors hade anfört i ett bifogat yttrande.

#### *Stellan Fors*

Fråga om sättet för domens meddelande

Det framgår inte av någon handling i akten på vilket sätt domen avkunnades/meddelades. Detta är en uppgift som inte behöver antecknas enligt 6 kap. 3 § första stycket rättegångsbalken. Uppgiften är knappast av sådant slag att den skall antecknas enligt punkten nio i nämnda lagrum.

Domen är daterad samma dag som huvudförhandling hölls i målet. Enligt anteckningarna från huvudförhandlingen avslutades denna kl. 16.30. Förhandlingen tog längre tid än som planerats. Sannolikt har parterna underrättats om att dom kommer att avkunnas senare under dagen, eftersom en huvudförhandling i annat mål hölls mellan kl. 16.40 och kl. 17.30. Enligt anteckningarna från huvudförhandlingen i detta mål avkunnades dom i parternas närvaro efter förhandlingen.

Domen bör ha avkunnats strax efter kl. 18 och vid denna tidpunkt har det högst sannolikt inte funnits några parter närvarande.

I ett beslut den 3 mars 2004 anförde *chefsJO Melin* följande.

### **Bedömning**

Av utredningen har framkommit att tingsrätten höll huvudförhandling i målet den 6 september 2001 och att domen är daterad samma dag. Tingsrätten har upplyst att det är sannolikt att parterna vid huvudförhandlingen underrättades om att dom skulle avkunnas senare under dagen och att denna högst sannolikt avkunnades i parternas utevaro. Sättet för domens meddelande framgick emellertid inte av anteckningarna förda vid förhandlingen, dagboksbladet eller av någon annan handling i akten. Enligt tingsrättens uppfattning är det inte en sådan uppgift som behöver antecknas.

I 6 kap. 3 § första stycket rättegångsbalken (RB) regleras i nio punkter vad som skall antecknas vid ett sammanträde för bl.a. huvudförhandling i brottmål. I de första åtta punkterna anges att vissa särskilda uppgifter såsom tid och ställe för sammanträdet, vilka som deltar m.m. skall noteras. I punkten nio föreskrivs att det som i övrigt förekommer vid ett sammanträde, i den mån det kan ha betydelse för parterna eller för högre rätt, skall antecknas.

Anteckningar från en huvudförhandling behöver inte innehålla en redogörelse för förhandlingens gång. Det är dock viktigt att man i efterhand kan få besked bl.a. om vilka beslut som rätten har fattat under förhandlingen. Detta skall framgå av målregistret eller av en handling i akten eller, om ett protokoll behövs, av detta (jfr prop. 1999/2000:26 s. 76).

Vid en huvudförhandling skall rätten ge parterna besked om såväl sättet som tidpunkten för domens meddelande. Ett sådant besked är enligt min mening en uppgift som, med tillämpning av 6 kap. 3 § första stycket 9 RB, lämpligen bör antecknas, om inte annat för att underlätta en eventuell granskning i efterhand av vad som skett i målet. Likaså anser jag att det av samma skäl är lämpligt att när dom avkunnas det antecknas huruvida detta skett i parternas närvaro eller inte. Jag noterar att det av tingsrättens yttrande framgår att anteckning i dessa avseenden gjorts i det mål i vilket huvudförhandling hölls omedelbart efter huvudförhandlingen i det mål som anmälan avser. Jag kan likväl inte kritisera tingsrätten för att den i detta mål gjort en annan bedömning.

**Långsam handläggning av ett ärende i en hovrätt;  
Justitiedepartementet och justitieutskottet uppmärksammas på  
det bekymmersamma läget i hovrätten**

(Dnr 1647-2003)

### **Anmälan**

I en anmälan som inkom till JO den 25 april 2003 ifrågasatte L.G. bl.a. om Hovrättens över Skåne och Blekinge handläggning av ärende – – – uppfyllde de krav som kan ställas på domstolen vad gäller skyndsamhet och saklighet.

## Utredning

Dagboksblad och handlingarna i hovrättens ärende samt Ronneby tingsrätts (nu Blekinge tingsrätt) beslut den 6 juni 2001 i ärende – – – infordrades och granskades.

Av handlingarna framkom i huvudsak följande. Genom beslut den 6 juni 2001 förlängde tingsrätten T.S:s uppdrag som förvaltare enligt 3 § samäganderättslagen av en viss fastighet t.o.m. den 31 augusti 2003. L.G. överklagade beslutet. Hans överklagandeskrift inkom till hovrätten den 27 juni 2001 och ärendet var den 7 maj 2003 ännu inte avgjort.

Anmälan remitterades till Hovrätten över Skåne och Blekinge för upplysningar om och yttrande över anledningen till att ärendet ännu inte var avgjort. Hovrätten (hovrättspresidenten Lars-Göran Engström) inkom med yttrande till vilket var fogat ett yttrande från hovrättslagmannen Per Eriksson.

### *Per Eriksson*

Ärende – – – kom in till hovrätten den 27 juni 2001. Efter skriftväxling utfärdades bevisföreläggande för L.G. den 17 april 2002. Att skriftväxlingen drog ut på tiden synes ha samband med bl.a. att L.G. oombedd avgav genmäle på motpartens svarsskrift, vilket i sin tur föranledde motparten att yttra sig på nytt.

L.G. inkom den 22 maj 2002 med bevisuppgift. Utöver att uppge viss bevisning bad L.G. att få avvakta med att inkomma med slutlig bevisuppgift. Han hemställde också att hovrätten skulle utfärda föreläggande för motparten i visst avseende. Den 6 augusti 2002 upprepade han skriftligen sin begäran om föreläggande för motparten.

De båda sistnämnda skrifterna skickades för kännedom till motparten, som den 14 augusti 2002 förklarade att han inte hade något ytterligare att tillägga.

Det kan hävdas att ärendet därmed var klart för avgörande. Å andra sidan hade L.G. i sin överklagandeskrift begärt förhandling med upptagande av muntlig bevisning och företagande av syn. Denna begäran har han inte senare frånfallit. Det kan därmed ifrågasättas om inte ärendet först borde ha föredragits på frågan huruvida förhandling skulle hållas i enlighet med bestämmelsen i 14 § lagen (1996:242) om domstolsärenden.

Oavsett hur det förhåller sig därmed, överlämnades ärendet till en särskild föredragningsgrupp, som under hösten 2002–vintern 2003 bistod avdelningen med att försöka bringa ned balanserna i föredragningsmål. Emellertid räckte tiden inte till för föredragning av ifrågavarande ärende, och när gruppen upplöstes lämnades det tillbaka till den ordinarie beredningsenheten.

Därefter åtog sig rotelinnehavaren att själv läsa in och föredra ärendet, och det överlämnades till denne. Emellertid hann inte heller han att bli färdig med ärendet innan han lämnade avdelningen den 1 april 2003.

Sedan har ärendet legat hos beredningsenheten utan att några nya åtgärder har vidtagits.

Ärendet är inte av komplicerat eller vidlyftigt slag och borde ha kunnat avgöras tidigare, även om man beaktar att L.G:s processföring må ha försenat handläggningen. Inte minst med hänsyn till att överklagandet avsåg ett tidsbegränsat förordnande, där man började närma sig utgången av beslutets giltighetstid, hade det funnits skäl att påskynda ett ställningstagande till om ärendet skulle företas till förhandling eller till omedelbart avgörande.

Hanteringens måste emellertid ses mot bakgrund av den mycket hårda arbetsbelastning som har rått på avdelningen under ifrågavarande tidsperiod. I det avseendet vill jag hänvisa till mitt yttrande i JO:s ärende dnr 3155-2002 och tillägga att Arbetsmiljöverket i ett inspektionsmeddelande den 2 juni i år påtalat brister i hovrättens arbetsmiljö bl.a. genom att arbetsbelastningen för hovrättsfiskaler/assessorer är så hög att den riskerar att öka ohälsan i verksamheten. Enligt verket verifieras förhållandet i viss mån av befintlig sjukstatistik, som man tagit del av. För hård arbetsbelastning leder inte bara till utdragna handläggningstider. Den medför också ökad risk för tveksamma prioriteringar och andra misstag.

Sammanfattningsvis kan den långa tidsutdräkten tillskrivas dels L.G:s egen processföring (om än i mindre grad), dels att befattningshavare som åtagit sig att läsa in och föredra ärendet inte hunnit med detta. Sistnämnda förhållande är uteslutande att hänföra till den alltför stora arbetsbördan i hovrätten.

Slutligen skall upplysas att ärendet numera har avgjorts.

#### *Lars-Göran Engström*

Detta är det tredje JO-ärendet på relativt kort tid som rör långsam handläggning av mål på hovrätten. De tidigare ärendena har hos JO dnr 1189-2001 och 3155-2002. Jag hänvisar till vad som i dessa ärenden yttrats av mig och av hovrättslagmännen Olle Ekstedt och Per Eriksson.

Hovrätten har sedan ett antal år tillbaka dragits med alltför höga balanser och en därav betingad otillfredsställande åldersstruktur på målen. Det har funnits och finns alljämt ett inte obetydligt antal mål i vilka parterna har fått vänta alltför lång tid på ett avgörande. När den ineliggande stocken av mål på detta sätt har en ogynnsam struktur uppkommer svårigheter att hålla en rimlig överblick över målen och att göra adekvata prioriteringar mellan dem. Personalen har fullt upp med att hålla näsan över vattnet. När man då utifrån granskar ett enskilt gammalt mål låter det sig alltid sägas att detta mål borde man ha klarat av för länge sedan. Det är bara det att det kan finnas en mängd andra mål som det ter sig minst lika angeläget att avverka och alla har man inte orkat med.

Det är tydligt att det inte går att få en rättvisande bild av målhanteringen på en domstol genom att enbart granska enstaka mål.

Jag har i yttrandet i ärendet 1643-2001 beskrivit hur det ökade antalet mål med lång förhandlingstid och med häktade påverkar arbetet på hovrätten med svårigheter i form av överbelastning och stress som följd. Jag skall inte upprepa detta. Jag vill dock framhålla att den gängse bedömningen ute på avdelningarna lär vara att man till varje pris vill undvika att få en hög balans på huvudförhandlingsmål, eftersom man vet att en sådan balans är utomordentligt svår att komma till rätta med. Detta i sin tur har till följd att ett föredragningsmål av icke förturskaraktär, som är aktuellt i detta ärende, tenderar att få en mer styvmoderlig behandling.

Hovrätten försöker på olika sätt att komma till rätta med arbetssituationen. Ett led i dessa strävanden var den omorganisation som gjordes hösten 2001 då antalet avdelningar minskades från fem till tre. Ett av syftena bakom denna var att söka skapa avdelningar som var både mer robusta och mer flexibla än de gamla. Den nya organisationen har både för- och nackdelar som det skulle föra alltför långt att redovisa i detta sammanhang. Så mycket står dock klart att de nya större avdelningarna står bättre rustade än de gamla att tåla de påfrestningar som tillförseln av stora och brådskande mål kan innebära. Skapandet av storavdelningarna har gett möjlighet att organisera arbetet på annat sätt än tidigare. Avdelningarnas rutiner och arbetsformer är också mer eller mindre ständigt föremål för diskussion och omprövning ur effektivitetssynpunkt.



Ett annat sätt att upprätthålla avverkningen är att anlita pensionerade domare. Hovrätten utnyttjar denna möjlighet i betydande omfattning. Det kan självfallet läggas olika synpunkter på detta. Kvar står dock att det är smidigt och förhållandevis billigt att förstärka hovrätten på detta sätt t.ex. vid arbetstoppar när förtursmål skall pressas in i en redan välfylld agenda. Hjälpen från pensionärerna innebär många gånger att tidigare utsatta mål inte behöver ställas in.

Hovrätten lämnar också tidvis förstärkningar till avdelningar för att möjliggöra insatser för avarbetning av balanser av föredragningsmål.

Inriktningen på arbetet för att få en bättre och mer överblickbar målstruktur har varit att söka minska det totala antalet mål och då särskilt fokusera på de äldre målen. Resultat av detta kan redovisas genom följande jämförelse som tar sikte på balansen vid omorganisationen den 1 oktober 2001 och balansen den 1 juli 2003. Den totala balansen har under denna tid minskat från 1 321 till 1 098. Antalet balanserade mål äldre än sex månader har sjunkit från 627 till 371.

Balansen av mål äldre än ett år har minskat från 197 till 145.

Utvecklingen har varit lyckosam. Hovrätten har i dag en betydligt bättre målsituation än tidigare. Det färre antalet mål ger möjlighet till en större överblick och en bättre kunskap om de enskilda målen. Risken för att mål opåkallat blir liggande obehandlade har minskat.

Som nämnts ovan har emellertid hovrätten alltjämt en för hög balans med alltför många gamla mål. Dessutom är balansen på de olika avdelningarna alltför ojämn. I syfte att i någon mån rätta till detta kommer en särskild föredragningsgrupp att inrättas på en avdelning i augusti. Hovrättens ambition är sålunda att ytterligare förbättra målsituationen.

De goda resultat rent målmässigt som hovrätten har kunnat uppvisa har haft ett pris. Arbetsbelastningen har tidvis varit utomordentligt hög. Personalen har då slitit ont. Det finns tydliga tecken på stress och utmattningstendenser inom flera personalkategorier. Per Eriksson har varit inne på detta i sitt yttrande.

Ytterst handlar hovrättens möjligheter att prestera fullgoda arbetsresultat inom rimlig tid om resurser. Hovrätten vill passa på tillfället att fästa JO:s uppmärksamhet på de mycket kraftiga besparingar som domstolsväsendet av allt att döma står inför. Domstolsverket har sålunda i skrivelse den 17 juni 2003 begärt att domstolarna skall göra upp handlingsplaner med utgångspunkt från minskad medelstillsättning. För hovrättens del gäller det besparingar om ca 7 % eller 3,8 miljoner kronor som enligt ett alternativ skall tas ut under en treårsperiod och enligt ett annat alternativ i allt väsentligt under 2004. Realiseras dessa besparingar kommer det att dramatiskt minska domstolarnas möjligheter att meddela avgöranden i rimlig tid.

När det gäller själva handläggningen av det nu aktuella ärendet har jag inget att tillägga till vad Per Eriksson anför.

L.G. kommenterade remissvaret. Därefter har hovrättens beslut den 18 juni 2003 i ärendet inhämtats.

I ett beslut den 18 december 2003 anförde *chefsJO Eklundh* bl.a. följande.

### **Bedömning**

Av utredningen framgår att dåvarande Ronneby tingsrätt den 6 juni 2001 beslutade att förlänga T.S:s uppdrag som förvaltare av en viss fastighet t.o.m. den 31 augusti 2003, att L.G. överklagade beslutet i en överklagandeskrift som inkom till hovrätten den 27 juni 2001 och att ärendet avgjordes den 18 juni 2003.

2004/05:JO1

Hovrätten har i sitt yttrande sammanfattningsvis anfört att den långa handläggningstiden av ärendet till viss del var att hänföra till L.G:s egen processföring men att den huvudsakliga anledningen till dröjsmålet var den alltför stora arbetsbördan i hovrätten.

Jag har i tidigare ärenden uttalat att jag är medveten om att arbetssituationen vid många allmänna domstolar är mycket ansträngd och att handläggningen av ett mål kan dra ut på tiden eftersom andra mål måste prioriteras. Per Eriksson har upplyst att ärendet under hösten 2002–vintern 2003 överlämnades till en särskild föredragningsgrupp och att rotelinnehavaren, när denna grupp inte hann avgöra ärendet, åtog sig att själv läsa in och föredra ärendet. Ärendet blev inte avgjort innan rotelinnehavaren lämnade avdelningen. Med hänsyn till att det aktuella överklagandet avsåg ett tidsbegränsat beslut hade det, som Per Eriksson också anfört, emellertid funnits skäl att ytterligare prioritera handläggningen av ärendet. Det är naturligtvis inte godtagbart att ett sådant beslut överprövas först i samband med att dess giltighetstid löper ut. En sådan handläggning innebär att någon materiell överprövning i egentlig mening inte kommer till stånd. Även om handläggningstiden av ärendet i viss mån drog ut på tiden på grund av L.G:s processföring kan hovrätten inte undgå kritik för att ärendet avgjordes först två år efter att det kom in till hovrätten.

Som hovrätten har påpekat i sitt yttrande är detta det tredje ärendet under relativt kort tid där jag har funnit anledning att kritisera hovrätten för långsam handläggning av ett mål eller ärende (de två tidigare ärendena är JO:s ärenden dnr 1189-2001 och 3155-2002). Det kan som hovrätten framhåller vara svårt att få en rättvisande uppfattning om målhanteringen på en domstol genom att enbart granska enstaka mål eller ärenden. Jag är självfallet medveten om att andra utredningsformer kan ge en mer rättvisande bild. Vid utredningen hos JO i de tre ärendena har handlingar från hovrättens akter granskats och därtill kommer att hovrätten i samtliga ärenden lämnat utförliga yttranden i vilka balans- och arbetssituationen beskrivits. Jag anser mig därför ha tillräckligt underlag för att kunna konstatera att läget är bekymmersamt.

Hovrätten har i yttrandet redogjort för de åtgärder som vidtagits under de senaste två åren för att arbeta ned balansen av föredragningsmål samt för de åtgärder som planeras för att ytterligare förbättra situationen. Emellertid har hovrätten också uttalat oro för att personal som deltagit i detta arbete visar tecken på stress och utmattningstendenser samt att det krav på besparing som aviserats för hovrättens del kommer att dramatiskt minska möjligheterna att meddela avgöranden inom rimlig tid. Det finns mot den bakgrunden anledning att för kännedom överlämna kopior av detta och tidigare beslut till Justitiedepartementet och justitieutskottet.

Anmärkning: Ärendena 1189-2001 och 3155-2002 finns tillgängliga på JO:s hemsida [www.jo.se](http://www.jo.se).

## Långsam handläggning av ett tvistemål, bl.a. fråga om möjligheten att låta målet vila när ett beslut under rättegång har överklagats

(Dnr 4077-2003)

### Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 13 oktober 2003 ifrågasatte O.N. handläggningstiden i ett mål angående bodelning. Han uppgav bl.a. att målet ännu efter sex år inte var avgjort.

### Utredning

Dagboksblad i Ångermanlands tingsrätts mål – – – och Sollefteå tingsrätts mål – – – granskades. Vidare inforrades Sollefteå tingsrätts beslut den 6 maj 1998 i mål – – –, Hovrättens för Nedre Norrland beslut den 17 februari 1999 i mål – – – och – – – samt beslut den 10 april 2003 i mål – – –.

Anmälan remitterades därefter till Ångermanlands tingsrätt för upplysningar och yttrande över handläggningen av målet.

Tingsrätten (lagmannen Ylva Johansson) inkom med yttrande enligt följande.

Målet som anmälan avser är mål – – – rotel 4, som registrerades i Ångermanlands tingsrätt den 25 februari 2002. Målet anhängiggjordes ursprungligen i Sollefteå tingsrätt av O.N. den 22 april 1998. Tingsrätten avvisade hans talan den 6 maj 1998. O.N. överklagade beslutet till Hovrätten för Nedre Norrland som den 17 februari 1999 undanröjde tingsrättens beslut och återförvisade målet till tingsrätten för förnyad handläggning. Enligt dagboksblad inkom målet till Sollefteå tingsrätt den 24 mars 1999 och handläggningen av målet påbörjades den 11 oktober 2000. Den 22 februari 2001 hölls muntlig förberedelse i Sollefteå tingsrätt. Huvudförhandling sattes ut till den 6 december 2001 men inställdes eftersom svaranden fick avbryta sin resa till Sollefteå på grund av väderleksförhållandena. Svaranden begärde ersättning för kostnaden för hyrbil men tillerkändes inte hela det begärda beloppet i beslut den 22 januari 2002. Svaranden överklagade beslutet den 12 februari 2002. Tingsrätten översände akten till Hovrätten för Nedre Norrland samma dag. Hovrätten meddelade beslut i frågan den 10 april 2003. Akten återkom till Ångermanlands tingsrätt den 22 maj 2003. Dessförinnan inkom den 12 mars 2003 till tingsrätten en skriftlig förfrågan av O.N. om målets fortsatta handläggning (aktbilaga 2). Den har inte besvarats. (Aktbilaga 3 är en blankett rörande beslut om målets handläggning men har inte fyllts i).

Ångermanlands tingsrätt tillkom den 25 februari 2002 efter sammanslagning av Härnösands tingsrätt, Sollefteå tingsrätt och Örnsköldsviks tingsrätt. Undertecknad tillträdde som lagman i tingsrätten den 8 maj 2003. Vad gäller handläggningen av målet kan Ångermanlands tingsrätt endast yttra sig över handläggningen efter det att målet överflyttades till tingsrätten den 25 februari 2002.

Det kan konstateras att innehavaren av rotel 4, rådmannen Peter Svedberg, skulle ha svarat på O.N:s förfrågan den 12 mars 2003 och i vart fall då ha efterhört med hovrätten när beslut kunde förväntas i den överklagade frågan och eventuellt bett att få akten tillbaka. När akten återkom till tingsrätten borde rotelinnehavaren ha vidtagit åtgärder för målets fortsatta handläggning. Att så inte kom att ske beror bl.a. på den stora ar-

betsbörda som tingsrätten hade under våren och svårigheterna att få domarförstärkning.

Tingsrätten har nu förordnat en pensionerad rådmann att handlägga vissa tvistemål i tingsrätten, och denne skall sätta ut nu aktuellt mål till huvudförhandling i februari eller mars 2004. Tingsrättens personal har på grund av sammanslagningen, domares sjukdom och den tidigare lagmannens avgång hösten 2002 haft en pressad arbetssituation under en längre tid. Vidare tillträdde rotelinnehavaren för rotel 4 hösten 2002. Tingsrätten har ett antal gånger försökt få förstärkning från hovrätten men hovrätten har inte haft någon fiskal eller assessor att skicka ut. Sammanfattningsvis så skall målet kunna avgöras under första kvartalet 2004.

Beslutet den 22 januari 2002 i Sollefteå tingsrätts mål – – – samt nytt dagboksblad och dom den 2 mars 2004 i Ångermanlands tingsrätts mål – – – har därefter inhämtats.

I ett beslut den 19 mars 2004 anförde *chefsJO Melin* följande.

### **Bedömning**

Den 6 maj 1998 avvisade Sollefteå tingsrätt O.N:s talan om klander av bodelning. Sedan O.N. överklagat beslutet undanröjde Hovrätten för Nedre Norrland den 17 februari 1999 tingsrättens beslut och återförvisade målet till tingsrätten för förnyad handläggning.

Den 24 mars 1999 lades mål – – – upp vid Sollefteå tingsrätt med anledning av hovrättens beslut. Enligt dagboksbladet vidtogs därefter nästa åtgärd först den 11 oktober 2000 då tingsrätten hade telefonkontakt med en advokat för att fråga om denne företrädde svaranden.

Ångermanlands tingsrätt har endast yttrat sig om handläggningen av målet efter den 25 februari 2002 då målet överflyttades dit. Av yttrandet framgår således inte orsaken till att några handläggningsåtgärder inte vidtogs vid Sollefteå tingsrätt förrän drygt ett och ett halvt år efter det att målet återförvisats dit. Jag kan endast konstatera att det är helt oacceptabelt att det dröjer så länge innan handläggningen av ett mål påbörjas.

När målet överflyttades till Ångermanlands tingsrätt hade akten ett par veckor tidigare översänts till Hovrätten för Nedre Norrland. Svaranden hade överklagat Sollefteå tingsrätts beslut den 22 januari 2002 att endast tillerkänna henne viss ersättning för kostnad i samband med en inställelse till en huvudförhandling som ställdes in. Den 10 april 2003 avtog hovrätten överklagandet och akten återkom till tingsrätten den 22 maj 2003.

I 49 kap. 11 § rättegångsbalken (RB) finns regler om vilandeförklaring av mål när en tingsrätts beslut under rättegången överklagas. Har en part som enligt 49 kap. 4 § RB anmält missnöje med tingsrättens beslut under rättegången hänvisats att överklaga beslutet särskilt, skall målet vila till dess att överklagandet prövats. Rätten får dock bestämma att förberedelsen i målet skall fortsätta. Anmäler någon missnöje enligt 49 kap. 6 § RB, får rätten förklara målet vilande till dess att överklagandet har prövats, om det finns särskilda skäl. I andra fall får ett överklagande av en tingsrätts beslut under rättegången emellertid inte leda till att målets behandling skjuts upp.

Tingsrättens beslut den 22 januari 2002 var ett beslut som fick överklagas särskilt. Av den nyss nämnda bestämmelsen följer att överklagandet inte fick leda till att målets behandling sköts upp. Trots detta vidtogs, från det att akten översändes till hovrätten den 12 februari 2002 till dess att den återkom till tingsrätten den 22 maj 2003, inte några åtgärder i syfte att driva målet framåt.

För att det skall vara möjligt att fortsätta handläggningen av ett mål när ett beslut under rättegången överklagas krävs självfallet att tingsrätten har tillgång till handlingarna i målet. I detta fall hade akten översänts till hovrätten i samband med att beslutet överklagades. Jag vill därför erinra om bestämmelsen i 35 § förordningen (1996:271) om mål och ärenden i allmän domstol enligt vilken domstolen skall, om ett avgörande överklagas, utan dröjsmål sända sin akt till den högre domstolen. När avgörandet inte innebär att målet har prövats slutligt, är det dock tillräckligt att domstolen i original eller kopior sänder de handlingar som hänför sig till överklagandet.

Sollefteå tingsrätt borde således ha översänt kopior av relevanta handlingar tillsammans med överklagandet till hovrätten och fortsatt handläggningen av målet. Ångermanlands tingsrätt borde, sedan målet överflyttats dit, ha begärt att återfå handlingarna från hovrätten för att kunna avsluta förberedelsen, hålla huvudförhandling och avgöra målet.

Inte heller sedan akten återkommit till tingsrätten i maj 2003 vidtogs några handläggningsåtgärder i syfte att föra målet framåt förrän den 8 januari 2004 då kallelser till huvudförhandling expedierades. Den 17 februari 2004 hölls huvudförhandling och den 2 mars 2004 meddelades dom i målet.

I likhet med tingsrätten anser jag att åtgärder för målets fortsatta handläggning borde ha vidtagits tidigare än som skedde när akten återkom till tingsrätten och att O.N:s skriftliga förfrågan om målets fortsatta handläggning, som kom in till tingsrätten den 12 mars 2003, skulle ha besvarats.

Tingsrätten kom att meddela dom närmare fem år efter det att målet hade inletts. Under dessa år har det vid olika tillfällen och av olika anledningar varit uppehåll i handläggningen under mer än tre års tid. En sådan handläggning är helt oacceptabel.

Med den kritik som ligger i det ovan anförda avslutas ärendet.

## Åklagar- och polisväsendena

Fråga om protokollering av beslagttaget gods samt behörighet att fastställa beslaget när åklagare är förundersökningsledare

(Dnr 3128-2002)

### Anmälan

I en anmälan till JO framförde G.B. kritik mot åklagare vid Åklagarmyndigheten i Göteborg, åklagarkammaren i Borås, med anledning av handläggningen av beslag.

### Utredning

Vissa handlingar fordrades in från bl.a. Polismyndigheten i Västra Götaland i ärende – – – .

Det framkom därvid att chefsåklagaren Thomas Wennerstrand med anledning av misstanke om narkotikabrott hade beslutat om en husrannsakan i G.B:s bostad, som verkställdes den 29 augusti 2002. I det protokoll som upprättades över förrättningen (– – –) antecknades att en plånbok innehållande diverse handlingar (beslagspunkt 1) och vissa specificerade kontanter som låg i plånboken (beslagspunkt 2) hade tagits i beslag. Beslagen hade gjorts av polisassistenten Per Torstensson. Den 30 augusti 2002 fastställde vakthavande befälet, inspektören Jan Eliasson, beslagen. Den 18 september 2002 upprättades sedan en särskild förteckning över resterande innehåll i plånboken. Förteckningen omfattade tolv punkter.

Muntliga upplysningar inhämtades från Jan Eliasson varvid följande framkom. När som i detta fall beslutet om husrannsakan fattas av en jouråklagare, har han som rutin att själv fastställa beslag som rapporteras till honom för att handlingarna rörande beslaget snabbt skall komma på plats i beslagsliggaren m.m. Det är också ett ”kvitto” på att han, i egenskap av vakthavande befäl, har gått igenom beslaget. Denna rutin tillämpas även av andra vakthavande befäl. Ingen åklagare har hittills reagerat över detta. I motsvarande situation under ordinarie arbetstid tar han alltid kontakt med den åklagare som är förundersökningsledare och föredrar ärendet för denne. I förekommande fall fastställer han sedan beslaget på uppdrag av åklagaren.

Ärendet remitterades till polismyndigheten för upplysningar och yttrande enligt följande.

På vilken rättslig grund fattades beslut om fastställande av beslaget av vakthavande befäl?

Vad var anledningen till att en förteckning över innehållet i den plånbok som togs i beslag upprättades först den 18 september 2002?

Polismyndigheten (länspolismästaren Ann Charlotte Norrás) kom in med ett remissvar. Efter en inledande redogörelse för beredningen av svaret anförde myndigheten följande.

Av beredningen framgår att misstanke om olaga hot framkom mot B. under kvällen den 29 augusti 2002. Det framkom också misstankar om att B. hade setts med vapen.

Kontakt togs med jourhavande åklagare, chefsåklagare Thomas Wennerstrand. Wennerstrand fattade beslut om husrannsakan i B:s bostad med biutrymmen jämte fordon. Under kvällen togs ett stort antal föremål i beslag, däribland en plånbok med innehåll som redovisades i protokoll med dnr ---.

Det har framkommit att någon detaljerad förteckning över innehållet i plånboken inte gjordes vid beslagstillfället den 29 augusti 2002. Den 18 september gjordes en sammanställning av punkten 1 i protokollet.

Den 2 oktober 2002 gjordes ytterligare en undersökning av plånboken och då påträffades, innanför ett tygfoder i plånboken, en missfärgad 500-kronorssedel samt ett SIM-kort till mobiltelefon. Det senare beslaget redovisades i protokoll med dnr ---.

Av handlingar i ärendet samt av de uppgifter som inhämtats framkommer att en fullständig förteckning av innehållet i plånboken inte gjordes vid beslagstillfället den 29 augusti. Det har skett den 18 september och dessutom har ytterligare komplettering av beslaget gjorts den 2 oktober 2002.

Vid en tidpunkt före kl. 22.00 den 29 augusti 2002 beslutade chefsåklagare Thomas Wennerstrand om husrannsakan och gick då formellt in som förundersökningsledare i utredningen. Trots att en åklagare var förundersökningsledare har inre befälet, inspektör Jan Eliasson, under natten den 30 augusti fastställt beslaget utan att ha fått i uppdrag av åklagare att göra detta.

Enligt polismyndighetens uppfattning finns det brister i handläggningen av ärendet. Det består i att en detaljerad förteckning av beslaget inte gjordes i samband med husrannsakan den 29 augusti. Det finns även brister i formellt hänseende vad gäller den rättsliga grunden för inre befälet att fastställa beslag när åklagare gått in som förundersökningsledare. Bestämmelserna i FAP 102-2 3 kap. 1 § har inte följts i sin helhet.

Polismyndigheten kommer att vidtaga sådana åtgärder att fel i handlägningsförfarandet för framtiden kan undvikas.

Ärendet remitterades därefter till Åklagarmyndigheten i Göteborg för upplysningar och yttrande angående de överväganden som gjordes och de åtgärder som eventuellt vidtogs när det framkom att beslaget i fråga hade fastställts av vakthavande befäl.

Åklagarmyndigheten (vice överåklagaren Birgitta Fernqvist) kom in med ett yttrande till vilket hade fogats upplysningar från chefsåklagaren Urban Svenkvist (*här utelämnade*). I yttrandet anfördes följande.

#### *Bakgrund*

Den 29 augusti 2002 beslutade en jouråklagare att reell husrannsakan skulle göras i B:s bostad med biutrymmen jämte fordon med anledning av att B. var misstänkt för bl.a. narkotikabrott. Husrannsakan verkställdes samma dag dels i bostaden, dels i ett källarförråd. Protokoll över husrannsakingarna och de beslag som gjordes upprättades och fick diarieförteckning --- respektive ---. Beslagen fastställdes av polisman (vakthavande befäl) den 30 augusti 2002. Beslagsprotokollen kom in till åklagarkammaren i Borås senare samma dag, men de kom inte att fastställas av handläggande åklagare.

Åklagarkammaren i Borås genom chefsåklagaren Urban Svenkvist har anmodats att lämna upplysningar om vilka överväganden som gjordes och vilka åtgärder som eventuellt vidtogs när det framkom att beslaget i

fråga hade fastställts av vakthavande befäl. Svenkvist har kommit in med yttrande till åklagarmyndigheten. Av detta framgår bl.a. att åklagaren inte vidtog några särskilda åtgärder med anledning av att beslaget hade fastställts av vakthavande befäl. Vidare framgår, att det inträffade har lett till att samtliga vakthavande befäl genom närpolischefen har erinrats om att beslag inte får fastställas av polisman i åklagarledd förundersökning samt att Svenkvist har instruerat åklagarna på åklagarkammaren att vara uppmärksamma på situationer av förekommande slag.

Av akten framgår att övriga beslagsprotokoll i ärendet har fastställts av åklagare.

#### Bedömning

Bestämmelsen om undersökningsledarens och åklagarens skyldighet att pröva om ett beslag skall bestå avser att trygga rättssäkerheten. Intill dess beslaget har fastställts av undersökningsledaren eller åklagaren har detta karaktären av ett rent provisorium och det är mera än en formsak att beslaget underställs någon av dessa för prövning (JO 1986/87 s. 100).

Den aktuella förundersökningen leddes av åklagare. Av bestämmelserna ovan följer att det har ålegat åklagaren att fastställa beslaget, då det vakthavande befälet inte har varit behörig att avgöra frågan om beslaget skulle bestå eller inte.

Åklagaren har vid sin hantering av de aktuella beslagsprotokollen enligt min mening brutit i att följa gällande bestämmelser.

Jag kommer med anledning av det inträffade för egen del att erinra åklagarna vid åklagarmyndigheten om bestämmelsernas innebörd och vikten av att de följs.

I ett beslut den 9 juli 2003 anförde *chefsJO Eklundh* följande.

#### Bedömning

##### *Protokollering*

Enligt 27 kap. 13 § rättegångsbalken (RB) skall protokoll föras över beslag. Ändamålet med beslaget och vad som därvid förekommit skall anges och de beslagtagna föremålen skall noga beskrivas.

Rättegångsbalkens regler om protokoll över beslag anses inte innebära ett absolut krav på omedelbar dokumentation. Det får, när det rör sig om beslag av omfattande material, godtas att en detaljerad förteckning över den omhändertagna egendomen upprättas först sedan denna förts till polismyndighetens lokaler. Om ett detaljerat protokoll inte upprättas omedelbart, krävs dock att man på platsen för beslaget genom anteckningar dokumenterar vad för slags egendom man för med sig och vilket antal det rör sig om (se JO 1975/76 s. 154 och 1982/83 s. 48).

I det nu aktuella fallet antecknades i det beslagsprotokoll som upprättades den 29 augusti 2002 att en plånbok och vissa kontanter hade tagits i beslag. Först omkring tre veckor senare upprättades en särskild förteckning över innehållet i plånboken. Det är uppenbart att det här inte var fråga om ett material av större omfattning. Den detaljerade förteckningen borde således, vilket också polismyndigheten anför, ha upprättats redan i samband med husrannsakan.



*Fastställandet av beslagen*

Ett föremål får tas i beslag efter beslut av undersökningsledaren eller åklagaren. Vid fara i dröjsmål får, med visst undantag, åtgärden vidtas av en polisman även utan sådant beslut (27 kap. 4 § andra stycket RB). Om ett beslag har verkställts av någon annan än undersökningsledaren eller åklagaren och denne inte har beslutat om beslaget skall anmälan skyndsamt göras hos honom, som omedelbart skall pröva om beslaget skall bestå (27 kap. 4 § tredje stycket RB). Ett beslag i en situation av nu angivet slag är således, som åklagarmyndigheten har påpekat, att betrakta som ett provisorium i avvaktan på att det fastställs av den som har ansvaret för ledningen av förundersökningen.

Av utredningen framgår att Jan Eliasson fastställde de beslag som gjordes vid husrannsakan. Eftersom förundersökningen leddes av åklagare, var han emellertid inte behörig att pröva frågan om fastställande av beslagen. Som åklagarmyndigheten anfört hade det i stället ankommit på åklagaren att fastställa beslagen.

Vad Jan Eliasson upplyst om att han och andra vakthavande befäl i vissa fall fastställer beslag i åklagarledda förundersökningar framstår som anmärkningsvärt. Jag noterar emellertid att polismyndigheten har förklarat att den avser att vidta sådana åtgärder att fel i handläggningen av beslag kan undvikas för framtiden. Vidare har åklagarmyndigheten upplyst att åklagarna vid myndigheten kommer att erinras om innebörden av de aktuella bestämmelserna och om vikten av att de följs.

Vad som i övrigt förekommit i ärendet föranleder inte något uttalande från min sida.

Ärendet avslutas med den kritik som ligger i det sagda.

## Fråga om en polismyndighets agerande har inneburit att en polisinspektörs yttrandefrihet har begränsats

(Dnr 3599-2002)

### **Anmälan**

I en anmälan till JO framförde polismannen M.L. klagomål mot Polismyndigheten i Stockholms län. Av hans anmälan och till den fogade handlingar framgick bl.a. följande.

Han har sedan några år tillbaka skrivit en del debattartiklar och i dessa vågat rikta kritik mot sin egen myndighet. Efter detta har han systematiskt motarbetats av polisledningen i Stockholm. Bland annat upprättades ett "munkavlekontrakt". På grund av arbetsgivarens behandling tvingades han att sjukskriva sig. Under pågående rehabiliteringsutredning har han sedan konstant motarbetats.

I september 2001 var han inbjuden att tala som polis på en internationell konferens i Oslo. Polisledningen stoppade emellertid hans resa varför han fick ta semester för att åka dit. Han fick senare reda på att polismyndigheten hade varit intresserad av vad han hade talat om på fritiden under kvällarna på konferensen. Den 26 september 2001 skulle han som privatperson hålla en före-

2004/05:JO1

läsning på en konferens i ABF-huset i Stockholm, vilket han informerade polismyndigheten om. Strax innan han skulle tala upplyste arrangören honom om att polisedningens jurister hade försökt stoppa hans deltagande, eftersom det kunde uppfattas som om han talade som polis. I början av oktober 2001 blev han inkallad till länskriminalens chefer för samtal, varvid han informerades om att han kunde räkna med repressalier om han fortsatte att vara frispråkig i medierna. Den 9 oktober 2001 blev han tillsammans med sitt fackliga ombud återigen inkallad till länskriminalens chefer som ville att han skulle skriva under ett kontrakt angående sina arbetsuppgifter, något som han givetvis vägrade. I mars 2002 inbjöds han att representera polisen vid en internationell konferens i Danmark. Polisedningen ville ha 30 000 kr i ersättning av arrangörerna för hans deltagande i förhoppningen att han skulle bli för dyr. Han tog då i stället semester och deltog i konferensen som privatperson.

I ett e-postmeddelande den 25 september 2002 till en av hans chefer uttalade dåvarande biträdande länspolismästaren Carin Götblad bl.a. följande: "L. har fått operera alldeles för fritt under lång tid och varit väldigt svår att få hejd på i vissa fall. Jag tycker därför att du skall prata med Leif så att ni tillsammans (och även med facket) hanterar en strategi mot vissa beteenden hos L."

M.L. tvingades också att lämna ifrån sig sin polislegitimation och sitt tjänstevapen.

Till sin anmälan fogade M.L. bl.a. en handling rubricerad "Åtaganden/överenskommelser angående arbetsuppgifter" av följande innehåll.

Polismyndigheten i Stockholms län, länskriminalpolisen, tecknar följande åtagande/överenskommelse med kriminalinspektör M.L.

M.L. skall

- I samverkan med arbetsgivarrepresentant upprätta handlingsplan inklusive mål rörande integrationsarbetet, vilket skall vara klart senast den – – –
- Anmäla samtliga erbjudanden om föreläsningar och möten, som han har för avsikt att delta i i sin roll som polis, till sin arbetsgivare för bedömning.
- I övrigt utföra sina arbetsuppgifter enligt arbetsgivarens beslut.
- Planera sin arbetstid enligt gällande arbetstidsavtal i samråd med sin närmaste chef.
- Regelbundet återrapportera resultaten av utförda arbetsuppgifter till sin närmaste chef.
- M.L. får inte
- I sin roll som polisman göra politiska uttalanden.
- Under arbetstid delta i föreläsningar eller möten utan arbetsgivarens medgivande.

### Utredning

Ärendet remitterades till polismyndigheten för upplysningar och yttrande över vad som hade framförts i anmälan till JO.

Polismyndigheten (dåvarande länspolismästaren Gunno Gunnmo) kom in med ett yttrande till vilket hade fogats upplysningar från polisöverintendenten Leif Jennekvist och personaldirektören Stefan Wiklund.

*Leif Jennekvist*

M.L. är anställd som kriminalinspektör vid Polismyndigheten i Stockholms län och är för närvarande placerad vid integrationssektionen, länskriminalpolisen.

Bakgrund

L. har tidigare under ett antal år arbetat med integrationsfrågor inom myndigheten. Hans arbete har bl.a. bestått i att hålla föreläsningar och att bygga nätverk, företrädesvis med olika invandrarföreningar. Integrationssektionen bildades i maj 2002 och är en sektion inom länskriminalpolisen.

Under sensommaren/hösten 2001 framfördes missnöje från olika håll mot L:s agerande som polis och framför allt mot hans sätt att beskriva enskilda poliser samt poliskåren i allmänhet. Som ett exempel på L:s uttalanden om enskilda poliser kan nämnas att han ansåg sig förnedrad av biträdande länspolismästaren Carin Götblad och att han tyckte att hon måste vara "dum" som inte förstod att ministern (förmodligen Britta Lejon) ville ha L. som föreläsare och ingen annan. – – –

Åtaganden/överenskommelse angående arbetsuppgifter

Med anledning av de inträffade händelserna bestämde sig kommissarie Karl-Gustav Sjödin, vilken vid den aktuella tiden var L:s närmaste chef, för att utöva ett mer aktivt ledarskap mot L. Kommissarie Sjödin kallade L. och dennes facklige företrädare Ulf Fridebäck till ett möte för att diskutera arbetssituationen och de krav som arbetsgivaren hade på L. som arbetstagare. För att inga missförstånd skulle uppkomma om L. arbetsuppgifter och skyldigheter upprättade kommissarie Sjödin ett förslag till åtagande/överenskommelse angående arbetsuppgifter vilket presenterades för L.

Kommissarie Sjödin bedömde läget som att det var helt nödvändigt att i skriftlig form meddela L. vad som gällde för honom i sin roll som polisman. Tidigare försök att muntligen förmå L. att följa arbetsgivarens direktiv hade visat sig verkningslösa. I princip hade L. gjort vad han själv kände och tyckte utan någon som helst förankring hos närmaste arbetsledning. Någon avsikt att begränsa L:s yttrandefrihet har inte funnits utan det skriftliga avtalet/överenskommelsen är ingenting annat än en erinran om vad som för de flesta är självklarheter. Det är ett nedtecknande av L:s arbetsuppgifter/åligganden och en precisering av anställningsavtalet i fråga om arbetsuppgifter, arbetstider m.m. Varje arbetstagare har att iakttaga vissa skyldigheter gentemot sin arbetsgivare, vilket kommissarie Sjödin bedömde att L. inte gjorde.

Föreläsningar i Norge och Danmark

Beträffande föreläsningarna i Oslo och Köpenhamn gjorde arbetsledningen den bedömningen att L. inte skulle representera myndigheten. Vid resan till Danmark begärde myndigheten ersättning enligt gällande riktlinjer. L. kände missnöje över denna begäran och reste därför på sin fritid. L:s vistelse i Oslo skedde också på fritid. De aktuella resorna har alltså skett utom tjänsten.

Sedan den 21 mars 2002 har L. varit helt sjukskriven och med anledning av detta initierade arbetsgivaren en rehabiliteringsutredning den 5 juni 2002. Två stycken rehabiliteringsmöten har ägt rum och arbetsgivarens målsättning har hela tiden varit att försöka hitta lösningar så att L. snarast skall kunna återgå i arbete som kriminalinspektör vid Polismyndigheten i Stockholms län.

### Föreläsning på ABF-huset

I Dagens Nyheter den 24 september 2002 fanns en annons införd om en kommande föreläsning på ABF-huset den 26 september 2002, - - - . Annonsens utformning gav läsaren uppfattningen att L. skulle föreläsa på ABF i egenskap av företrädare för polismyndigheten, varför en kontakt togs med arrangören för att efterhöra om så var fallet. Vid detta telefonsamtal framkom att L. var inbjuden att tala i egenskap av privatperson och att han hade fått uppdraget via en förening som heter Vänner För Livet. Efter att myndigheten hade fått denna information gjordes inget ytterligare från myndighetens sida. Telefonkontakten skall ses mot bakgrunden av att arbetsgivaren tidigare påtalat för L. vilka hans arbetsuppgifter var och i vilka sammanhang han hade att representera myndigheten samt att han vid tillfället för föreläsningen var sjukskriven. Syftet var således inte på något sätt att försöka begränsa L:s rätt att yttra sig, vare sig detta skedde i egenskap av arbetstagare eller som privatperson.

### Tjänstevapen och tjänstelegitimation

Beträffande inlämnandet av tjänstevapen och tjänstelegitimation, - - - . Bilagorna (*här utelämnade; JO:s anmärkning*) består av de avdelningsorder som visar att den ändring som föranledde att en ny order utfärdats inte berör det som L. gör gällande i anmälan.

### Omplacering

I fråga om L:s påstående att arbetsgivaren påkallat förhandling med arbetstagarorganisationen i syfte att omplacera honom kan följande framhållas. Under rehabiliteringsutredningen påtalade L. att han mätte psykiskt dåligt av att vistas på sin arbetsplats och att denna reaktion var kopplad till den fysiska arbetsplatsen och till de chefer som är knutna dit. Som ett led i att försöka hjälpa L. att så snart som möjligt återkomma i arbete påkallade arbetsgivaren en förhandling i syfte att diskutera en eventuell omplacering av L. till en annan arbetsenhet. Att märka i sammanhanget är att L. är anställd som kriminalinspektör vid Polismyndigheten i Stockholms län och att det därför enligt myndighetens uppfattning ligger inom ramen för arbetsgivarens arbetsledningsrätt att omplacera honom utan att detta behöver vara föranlett av uppsägningsgrundande förhållanden såsom arbetsbrist eller arbetstagarens personliga förhållanden. I detta fall har emellertid arbetsgivarens intention enbart varit att, inom ramen för rehabiliteringen och de skyldigheter för arbetsgivaren som följer därav, hjälpa L. att återkomma i arbete.

### *Stefan Wiklund*

### I Föreläsningen på ABF i september 2002

Inför den 26 september 2002 kunde man i dagspressen läsa annonser för ett arrangemang på ABF med rubriken "Från BB till bus & brott". Kl 18.00 skulle där hållas en paneldebatt i vilken skulle delta Ann-Britt Grünewald, Alexandra Pascalidou, M.L. och Paolo Roberto. Som titel på M.L. hade man i annonsen angivit "integrationspolis, debattör". M.L. var vid denna tid sjukskriven och företrädde inte myndigheten i integrationsfrågor. Av denna anledning kontaktade myndighetens arbetsrättsjurist ABF, genom Göran E., och frågade om ABF önskade en företrädare för Polismyndigheten i Stockholms län eller om M.L. var inbjuden att delta i egenskap av privatperson. Om ABF önskade deltagande av en företrädare för polismyndigheten, skulle myndigheten ombesörja att en sådan företrädare deltog – inte istället för M.L. utan tillsammans med M.L. Gö-

ran E. svarade, att det inte var ABF som arrangerade evenemanget utan en förening som heter "Vänner För Livet" och att M.L. säkert var engagerad som privatperson. I och med detta var samtalet avslutat och ingenting ytterligare förekom. Myndigheten kontaktade ABF just för att utröna om man ville ha en företrädare för myndigheten med i debatten. Myndigheten avstod från att kontakta M.L. personligen just för att denne inte skulle känna det som om någon försökte pressa honom till att avstå från att delta i arrangemanget.

## II Inlämnande av tjänstevapen och legitimation

Som framgått av länskriminalpolisens yttrande har M.L. i enlighet med gällande tjänsteföreskrifter och avdelningsorder anmodats att lämna in tjänstevapen och legitimation. Till detta kan fogas, att personalavdelningen uppskattar att detta förekommer i ett tiotal ärenden per år och att sjukdomsdrabbade poliser oftast anmodas att lämna in tjänstevapen och tjänstelegitimation.

## III Mailet

Efter samråd med biträdande länspolismästaren Carin Götblad vill personalavdelningen framhålla att detta var ett internt mail mellan två av myndighetens chefer. Det är att märka, att mailet inte har riktats till M.L. Mottagarna av mailet – L:s närmaste chef med kopia till hennes avdelningschef – kände väl till ärendet och maillets innehåll måste därför ses mot bakgrund av tidigare samtal med mottagarna. Syftet har inte varit att begränsa M.L:s yttrandefrihet och så har heller inte skett. Så snart det via media uppdagades att L. fått kännedom om innehållet i meddelandet och missförstått det klargjorde myndigheten sin inställning på samma sätt, dvs. via media.

*Gunno Gunnmo*

## Bakgrund

Inspektör M.L. är anställd vid polismyndigheten i Stockholms län och är för närvarande placerad vid länskriminalpolisavdelningens integrationssektion. M.L. har tidigare under flera år på ett mycket förtjänstfullt sätt arbetat med integrationsfrågor inom myndigheten.

M.L. uppger i sin anmälan till JO bl.a. att han skrivit debattartiklar och i dessa vågat rikta kritik mot sin egen myndighet. Med anledning av att han offentligt kritiserat myndigheten anser han sig ha "systematiskt motarbetats av polisedningen i Stockholms län".

## Rättslig reglering

Enligt 1 kap. 9 § regeringsformen, RF, skall domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iakttä saktighet och opartiskhet.

I 2 kap. 1 § punkten 1 RF stadgas att varje medborgare gentemot det allmänna är tillförsäkrad yttrandefrihet, dvs. "frihet att i tal, skrift eller bilder eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor". Denna rättighet får begränsas endast i den utsträckning och på det sätt som framgår av 2 kap. 12 och 13 §§ RF. Tryckfrihetsförordningens (TF) bestämmelser om meddelarfrihet ger yttrandefriheten till viss del ett särskilt skydd. Meddelarfriheten enligt 1 kap. 1 § tredje stycket TF innebär att var och en har rätt att, då ej annat särskilt anges i förordningen, i vad ämne som helst meddela uppgifter och underättelser för offentliggörande i tryckt skrift. Den som lämnar meddelande

för införande i tryckt skrift blir ansvarig för meddelandet endast i de fall som räknas upp i 7 kap. 3 § TF, dvs. främst brott mot rikets säkerhet och uppsåtligt åsidosättande av tystnadsplikt i de fall som anges i särskild lag.

Av 4 kap. 1 § polisförordningen (1998:1558) framgår att anställda inom polisen i arbetet skall uppträda på ett sätt som inger förtroende och aktning. De skall uppträda hövligt, hänsynsfullt och med fasthet samt iaktta självbehärskning och undvika vad som kan uppfattas som utslag av ovänlighet eller småaktighet.

#### Bedömning

Polismyndigheten vill inledningsvis betona att myndigheten självfallet respekterar personalens rätt att utöva de grundläggande fri- och rättigheterna, däribland friheten att uttrycka sina tankar, känslor och åsikter. Polismyndigheten delar helt vad JO tidigare anfört om att ingen skall behöva känna oro för att hans deltagande i samhällsdebatten skall leda till kritik eller andra negativa konsekvenser för honom (JO 1988/89 s. 216). Lagregleringen om yttrandefrihet ger offentligt anställda samma skydd som andra medborgare. M.L. kan därför som alla andra ge uttryck för sin uppfattning även rörande den egna myndighetens verksamhet. Det är för myndigheten självklart att personer i chefsställning inom myndigheten inte ingriper vare sig formellt eller informellt mot en tjänsteman hos myndigheten för att han eller hon använt sig av sin grundlagsskyddade rätt att yttra sig i massmedia eller sin rätt att på annat sätt ge uttryck för sin uppfattning, t.ex. genom att delta i den politiska debatten. Polismyndigheten tar således klart avstånd från att överordnade uttalar sig eller agerar på ett sätt som kan uppfattas som ett försök att förmå den anställde att avhålla sig från att använda sig av sina rättigheter. Polismyndigheten har inte funnit något som tyder på att så har skett.

#### Utkastet till överenskommelse/åtagande

Som framgår av M.L:s anmälan till JO har ett skriftligt utkast till överenskommelse/åtagande presenterats för M.L. i närvaro av den facklige företrädaren Ulf Fridebäck av M.L:s närmaste chef, kommissarie Karl-Gustav Sjödin. Polismyndigheten hänvisar till länskriminalpolisavdelningens yttrande för en närmare redogörelse om överenskommelsens bakgrund och syfte. Utkastet till överenskommelsen bör ses i ljuset av att M.L. tidigare vid flera tillfällen muntligt erhållit information om vilka regler som gäller för en arbetstagare i dennes roll som polis och vad arbetsgivaren förväntar sig av den anställde. Myndigheten beklagar att M.L. uppfattat sådana åtgärder som är av rent arbetsledande karaktär som uttryck för att begränsa hans grundlagsskyddade yttrandefrihet. Redan här vill myndigheten betona att överenskommelsen definitivt inte var avsedd att försöka begränsa M.L:s yttrandefrihet.

JO har tidigare haft anledning att uttala sig i frågan om dylika överenskommelser (JO 2000/01 s. 544). JO anförde därvid bl.a. följande. "Yttrandefriheten gentemot det allmänna är grundlagsskyddad och kan inte inskränkas genom avtal. Den är dock samtidigt fakultativ på så sätt att den enskilde inte behöver utnyttja denna rättighet. Det är därför i princip möjligt för en enskild tjänsteman att besluta att inte utnyttja denna rättighet i visst eller vissa avseenden och att låta detta komma till uttryck genom en överenskommelse med arbetsgivaren. Sådana beslut eller överenskommelser är dock inte bindande för den enskilde tjänstemannen. Den som vill bryta däremot är således i sin fulla rätt att göra det och omfattas då av regeringsformens skydd. Det finns dock enligt min mening all anledning att vara försiktig med överenskommelser av detta slag. Det kan finnas en risk för att någon eller några tjänstemän känner sig mer eller mindre tvingade att ingå ett sådant avtal. Tjänstemännen kan också

uppfatta avtalet som bindande och därför avstå från att utnyttja yttrandefriheten. Om detta blir följden av en överenskommelse är det givetvis allvarligt. Överenskommelsen har då i praktiken fått verkan av en "munkavle" och inneburit en inskränkning av yttrandefriheten."

JO har också uttalat sig i frågan om en arbetsgivare får införa ordningsföreskrifter om vem som får uttala sig som företrädare för myndigheten i en viss fråga och även om vad som skall sägas (JO 1995/96 s. 454). JO anförde därvid följande. "Det kan inte föranleda kritik att en offentlig arbetsgivare bestämmer vad som skall vara myndighetens officiella ståndpunkt i olika frågor som hänger samman med verksamheten och därför utfärdar föreskrifter eller på annat sätt bestämmer om vem som får uttala sig eller vad som får sägas på *myndighetens* vägnar i en fråga. Det är emellertid av utomordentligt stor vikt att en myndighets reglering av frågor av detta slag utformas så, att det klart framgår att det inte handlar om något försök att påverka de anställda eller ledamöter i myndighetens styrelse när det gäller deras rätt att i kraft av sin yttrandefrihet ge uttryck åt sina *privata* åsikter."

Polismyndigheten vill framhålla att de åtgärder som vidtagits för M.L:s vidkommande enbart föranletts av behovet av en tydlig arbetsledning för att verksamheten skall fungera på ett för myndigheten tillfredsställande sätt. Myndigheten vill också framhålla att det i ett anställningsförhållande är en grundläggande princip att det är arbetsgivaren som leder och fördelar arbetet. En offentliganställd måste i sin tjänsteutövning följa arbetsgivarens beslut och andra direktiv och på så sätt vara lojal mot arbetsgivaren. Lojalitetsplikten i ett anställningsförhållande innebär vidare att en arbetstagare skall utföra de arbetsuppgifter denne är anställd att utföra och i övrigt följa den arbetsledning och de föreskrifter som arbetsgivaren meddelar.

Mot bakgrund av ovanstående anser myndigheten att det inte kan vara felaktigt att genom en skriftlig överenskommelse/åtagande informera en anställd om vilka hans arbetsuppgifter är och vad som förväntas av honom inom ramen för hans anställning som polisman. Enligt myndighetens uppfattning bör det emellertid av en sådan handling mycket tydligt framgå att avsikten med överenskommelsen inte är att begränsa den anställdes yttrandefrihet. Myndigheten anser att det kan finnas visst fog för uppfattningen att utkastet till överenskommelsen i detta avseende inte var tillräckligt tydligt. Myndigheten vill ånyo framhålla att avsikten med överenskommelsen aldrig var att göra intrång i M.L:s yttrandefrihet.

Av bestämmelserna i 1 kap. 9 § RF följer att myndigheten har en grundläggande skyldighet att bl.a. iaktta saklighet och opartiskhet. Det är därför av stor vikt att de uttalanden en anställd gör på *myndighetens vägnar* uppfyller kravet på objektivitet, (jfr även JO 1974 s. 127). Det är i ljuset av detta som uttrycket – "M.L. får inte i sin roll som polisman göra politiska uttalanden" – i utkastet skall läsas. Som myndigheten angett ovan borde denna föresats emellertid ha uttryckts på ett tydligare och mer nyanserat sätt.

#### Föreläsningarna i Norge och Danmark

Polismyndigheten hänvisar i denna del till de bifogade skrivelserna från länskriminalpolisavdelningen och personalavdelningen och vill betona följande. Myndigheten ansåg inte att M.L. skulle företräda polismyndigheten vid de två föreläsningarna och motsatte sig därför att M.L. skulle hålla föreläsningarna i tjänsten. M.L. valde då istället att ta semester och i egenskap av privatperson hålla sina anföranden. Myndigheten har givetvis inte några synpunkter på vad M.L. uttalar när han inte företräder myndigheten. Polismyndigheten har för övrigt inte funnit något belägg för M.L:s påstående om att myndigheten genom att fråga andra konfe-

rensdeltagare försökt efterforska vad M.L. i samband därmed skulle ha uttalat.

#### Seminarier i ABF-huset

Det kan te sig som mer naturligt om M.L. själv hade fått möjlighet att förklara huruvida han företrädde myndigheten eller var engagerad som privatperson vid det aktuella tillfället. Av personalavdelningens skrivelse framgår dock att anledningen till att så inte skedde var av hänsyn till M.L. själv. Myndigheten vill även framhålla att ABF erbjöds möjlighet att anlita en företrädare för myndigheten som kunde delta i det aktuella seminariet tillsammans med bl.a. M.L.

#### Inlämnandet av tjänstevapnet och polislegitimationen

Rikspolisstyrelsen har utfärdat föreskrifter angående förvaring av tjänstevapen och ammunition (FAP 943-1) som gäller från och med den 1 januari 1974. Av punkten 1.3 framgår att då polisman är borta från tjänsten längre tid än 30 dagar eller om han av annan anledning kan förutse att vapen under längre tid inte kommer att användas skall vapnet inlämnas till vapenredogörare för förvaring i inbrottskyddat förvaringsrum. Inom polismyndigheten finns en myndighetsövergripande föreskrift om myndighetens skjutvapen samt expanderbar batong (TjF 2002:18, 104-C som den 15 december 2002 ersatte TjF 2002:09, 104-C. Den sistnämnda föreskriften trädde i kraft 1 juli 2001 och ersatte då TjF 1995:18, 933-A).

Rikspolisstyrelsen har även utfärdat föreskrifter om tjänstekort för polisman (polislegitimation), RPSFS 1989:11, FAP 791-2. Där anges bl.a. att polislegitimationen skall återlämnas vid längre tids tjänstledighet på grund av sjukdom, om inte särskilda skäl föranleder annat (5 §). Inom polismyndigheten finns en myndighetsövergripande föreskrift som gäller handläggning av tjänstekort, polislegitimation, polisbricka, m.m. (TjF 2002:16, 791-A som den 1 november 2002 ersatte den tidigare gällande TjF 1997:18, 791-A).

Med stöd av dessa tjänsteföreskrifter får bl.a. en avdelningschef i order närmare bestämma hur hanteringen inom nämnda område skall gå till inom hans eller hennes verksamhetsområde. I länskriminalpolisavdelningens order om vissa rutiner för beviljande av tjänstledighet och annan ledighet, AO LKP 1999:3, 722-A, som trädde i kraft den 17 september 1999, angavs bl.a. att tjänstekort/polislegitimation och tjänstevapen med ammunition skall lämnas in vid sjukfrånvaro som varat eller kan antas fortlågå i mer än 30 dagar i följd. Avdelningsordern ersattes den 9 september 2002 av AO LKP 2002:2, 722-A, dock med samma lydelse beträffande rutinerna vid sjukfrånvaro. Bifogat till länskriminalpolisavdelningens yttrande finns de avdelningsorder som visar såväl den föregående som den nuvarande lydelsen. Tillkomsten av avdelningsordern har således inte någon beröring med M.L:s person. Beträffande förfarandet i övrigt så är det enbart ett utslag av de normala rutiner som gäller för samtliga anställda vid polismyndigheten i Stockholms län.

#### Det interna e-postmeddelandet

Polismyndigheten hänvisar i denna del till personalavdelningens yttrande.

M.L. kommenterade remissvaret.

I ett beslut den 17 oktober 2003 anförde *chefsJO Eklundh* följande.



## **Bedömning**

### *Inriktningen av utredningen*

Jag vill inledningsvis framhålla att JO som regel inte utreder klagomål som gäller förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare. Skälet härtill är att det finns en särskild ordning för hur sådana arbetstvister skall lösas. Detta skall ske genom fackliga förhandlingar eller i sista hand genom en rättegång enligt bestämmelserna i lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister.

Av M.L:s anmälan framgår att han anser sig vara systematiskt motarbetad av sina chefer i polismyndigheten på grund av den kritik som han offentligen har riktat mot myndigheten. Han har ytterligare utvecklat detta i sina kommentarer till myndighetens remissvar och därvid bl.a. nämnt att han vid ett stort antal tillfällen har fått byta tjänsterum i polishuset.

Frågor som gäller M.L:s arbetssituation i allmänhet bör i enlighet med vad som har sagts i det föregående behandlas i den särskilda ordning som gäller för handläggning av arbetstvister. M.L. har emellertid i sin anmälan också angett ett antal konkreta händelser som han betraktar som försök från polismyndighetens sida att tysta ned honom. Det är här således fråga om påståenden om att myndigheten vid ett antal tillfällen har ingripit mot honom i syfte att inskränka hans yttrandefrihet. Utredningen i ärendet har inriktats på dessa händelser.

### *Den rättsliga regleringen*

Enligt 2 kap. 1 § 1 regeringsformen (RF) är varje medborgare gentemot det allmänna tillförsäkrad yttrandefrihet, varmed avses frihet att i tal, skrift, bild eller på annat sätt, meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor. Denna frihet tillkommer också offentliganställda.

Av 2 kap. 12 § RF framgår att yttrandefriheten får begränsas genom lag eller, såvitt gäller förbud att röja sådant som någon erfarit i allmän tjänst eller under utövande av tjänsteplikt, genom annan författning. Någon annan form för begränsning av den grundlagsskyddade yttrandefriheten finns inte.

En befattningshavare vid en myndighet har således i princip rätt att fritt ge uttryck för sin uppfattning om den egna myndighetens verksamhet. I sekretesslagen (1980:100) finns regler som i olika hänseenden begränsar de offentliganställdas rätt att yttra sig om vad de har fått veta i samband med sin anställning. Ingen av dessa regler innefattar emellertid en begränsning av möjligheterna att framföra sådana synpunkter på den egna myndighetens verksamhet som det här är fråga om.

Regeringsformens skydd för yttrandefriheten innebär att en myndighet inte får ingripa vare sig formellt eller informellt mot en anställd hos myndigheten med anledning av att denne utanför det område som omfattas av sekretess har lämnat uppgifter om den egna myndigheten eller gett uttryck för sin uppfattning om dennas verksamhet i olika hänseenden. En myndighet får inte heller försöka motarbeta att dess anställda utövar denna frihet. En offentlig arbetsgivare får således inte genom generella uttalanden eller genom kritik i enskil-

da fall försöka påverka sina anställda att avstå från att använda sin frihet att yttra sig om den egna myndigheten.

Den som är anställd vid en myndighet har således rätt att, utan att behöva befara repressalier från myndighetens sida, offentligt framföra från arbetsgivarens uppfattning avvikande synpunkter på myndighetens organisation och verksamhet. Reglerna till skydd för yttrandefriheten fritar honom däremot inte från hans skyldighet att i sin verksamhet lojalt rätta sig efter arbetsgivarens beslut och direktiv oavsett vilken uppfattning han kan ha om dessa. Grundlagsreglerna är nämligen inte tillämpliga i fråga om sådana åligganden för en anställd vid en myndighet som följer av hans anställning (jfr prop. 1973:90 s. 302). Av det civilrättsligt reglerade anställningsförhållandet mellan myndigheten och den enskilde kan följa faktiska begränsningar av dennes möjligheter att utnyttja den grundlagsskyddade yttrandefriheten (jfr JO 1993/94 s. 496 och 1995/96 s. 454). Den som är anställd vid en myndighet kan t.ex. inte under hänvisning till regeringsformens regler om yttrandefrihet kräva att få i tjänsten hålla föredrag eller föreläsningar där han framför sin syn på anställningsmyndighetens verksamhet. Av arbetsgivarens allmänna rätt att leda och fördela arbetet följer att utövandet av sådana aktiviteter kräver arbetsgivarens godkännande.

#### *Avtalsutkastet*

Enligt vad polismyndigheten uttalat var det avtalsutkast som M.L. bifogat sin anmälan att betrakta som en åtgärd av arbetsledande karaktär genom vilken han erinrades om de regler som gäller för en arbetstagare i dennes roll som polis och om vad arbetsgivaren förväntar sig av den anställde. Myndigheten har vidare upplyst att M.L. vid flera tidigare tillfällen muntligen erhållit sådan information.

Såvitt gäller den punkt i avtalsutkastet genom vilken M.L. skulle förbjudas att i sin roll som polisman göra politiska uttalanden har polismyndigheten framhållit att avsikten inte var att göra intrång i M.L:s yttrandefrihet; uttrycket skall enligt myndigheten i stället ses i ljuset av vikten av att de uttalanden som en anställd gör på myndighetens vägnar uppfyller kravet på objektivitet. Myndigheten har emellertid också uttalat att detta borde ha uttryckts på ett tydligare och mer nyanserat sätt.

Den här diskuterade punkten i avtalsutkastet har getts en så generell avfattning att den lätt kan uppfattas som ett otillbörligt försök att begränsa M.L:s yttrandefrihet. Det kan, som JO tidigare har uttalat, i och för sig inte föranleda någon kritik att en myndighet bestämmer om vem som får uttala sig eller vad som får sägas på myndighetens vägnar. En reglering av detta slag måste emellertid utformas på ett sådant sätt att det klart framgår att det inte är fråga om att reglera den anställdes möjligheter att i kraft av sin yttrandefrihet ge uttryck åt sina privata åsikter (se JO 1995/96 s. 454). Enligt min mening borde man helt ha avstått från att i avtalsutkastet reglera frågan om M.L:s yttranden i tjänsten (jfr JO 2000/01 s. 544).

Mot bakgrund av vad som har sagts i det föregående om en arbetstagares förpliktelser gentemot arbetsgivaren föranleder avtalsutkastets innehåll i öv-

rigt inte något uttalande från min sida. Frågan om ett avtal av det här aktuella slaget är en lämplig form för att erinra en anställd om de förpliktelser som han åtagit sig genom anställningsavtalet är också den av renodlat arbetsrättslig natur och lämpar sig därför inte för några åtgärder från JO:s sida.

#### *Föreläsningen i Oslo*

Av de skäl som har redovisats i det föregående ger polismyndighetens ställningstagande att inte tillåta M.L. att i tjänsten medverka som föreläsare vid en konferens i Oslo inte anledning till något uttalande från min sida.

M.L. har gjort gällande att en företrädare för polismyndigheten tagit kontakt med en annan deltagare i konferensen i Oslo för att ta reda på vad han talat om under kvällarna. Polismyndigheten har förklarat att den inte funnit något belägg för riktigheten av detta påstående. Jag finner det inte meningsfullt att utreda frågan vidare.

#### *Föreläsningen i Köpenhamn*

Polismyndigheten har uppgett att den inte ansåg att M.L. skulle företräda polismyndigheten vid denna föreläsning och att den därför motsatte sig att han skulle hålla föreläsningen i tjänsten.

Leif Jennekvist har i likhet med myndigheten anfört att arbetsledningen gjorde den bedömningen att M.L. inte skulle representera myndigheten vid tillfället. Han har emellertid tillagt att myndigheten inför M.L:s resa till Danmark begärde ersättning enligt gällande riktlinjer samt att detta väckte M.L:s missnöje varför denne reste på sin fritid. M.L. har i sina kommentarer till remissvaret uppgett att han inledningsvis fick beskedet att man inte tänkte låta honom delta i konferensen i Köpenhamn men att myndigheten, sedan den kontaktats av arrangören, ändrade sig och medgav att han reste under förutsättning att arrangören betalade för hans medverkan.

Som har sagts i det föregående är en arbetsgivares beslut att inte låta en arbetstagare delta i en konferens i tjänsten inte av den arten att det kan föranleda något uttalande från JO:s sida. Detsamma gäller i fråga om en begäran från en arbetsgivares sida om ersättning för att arbetsgivaren ställer en arbetstagare till en konferensarrangörs förfogande t.ex. som föreläsare eller föredrags-hållare. Det kan emellertid konstateras att myndighetens handläggning av frågan om M.L:s medverkan i konferensen i Köpenhamn framstår som inkonsekvent och svårförståelig.

#### *Seminariet i ABF-huset*

Såvitt gäller seminariet i ABF-huset framgår av utredningen att polismyndigheten med anledning av en tidningsannons tog kontakt med arrangören för att höra efter om M.L. skulle föreläsa vid seminariet som företrädare för polismyndigheten. Man fick då beskedet att han var inbjuden i egenskap av privatperson. Enligt Leif Jennekvist togs denna kontakt mot bakgrund dels av vad myndigheten tidigare informerat M.L. om beträffande dennes arbetsuppgifter, dels det förhållandet att M.L. vid den aktuella tidpunkten var sjukskriven.

Stefan Wiklund har uppgett att man, eftersom M.L. vid tillfället inte företrädde myndigheten i integrationsfrågor, kontaktade arrangören och frågade om denne önskade en företrädare för myndigheten eller om M.L. var inbjuden att delta i egenskap av privatperson. Orsaken till att man inte kontaktade M.L. personligen var enligt Stefan Wiklund att denne inte skulle känna det som om någon försökte pressa honom till att avstå från att delta i arrangemanget.

Myndigheten har för sin del uttalat att det kan te sig som mer naturligt att M.L. själv hade fått möjlighet att förklara om han företrädde myndigheten eller var engagerad som privatperson. Anledningen till att så inte skedde var emellertid hänsynen till M.L. själv. Leif Jennekvist har vidare framhållit att syftet med kontakten inte var att begränsa M.L:s yttrandefrihet och att så inte heller skett.

För egen del anser jag – tydligen i likhet med polismyndigheten – att det hade varit naturligt att en företrädare för myndigheten hade tagit kontakt med M.L. själv för att få veta i vilken egenskap denne skulle uppträda vid seminariet. Myndigheten har, som nyss nämnts, som skäl för sin underlåtenhet i detta avseende åberopat hänsynen till M.L. Det borde emellertid ha stått klart för myndigheten att arrangören sannolikt skulle upplysa M.L. om kontakten och att det fanns risk för att såväl arrangören som M.L. skulle uppfatta polismyndighetens agerande som ett sätt att chikanera M.L. på grund av missnöje med dennes sätt att utöva sin yttrandefrihet. Enligt min mening förstärktes denna risk genom polismyndighetens erbjudande att sända en egen officiell företrädare till seminariet, eftersom detta kunde uppfattas som ett försök att utöva kontroll över M.L:s framträdande.

#### *E-postmeddelandet*

Vad gäller Carin Götblads e-postmeddelande har Stefan Wiklund uppgett att det varit fråga om ett internt meddelande mellan två av myndighetens chefer och att syftet inte varit att begränsa M.L:s yttrandefrihet. Det kan emellertid konstateras att meddelandet avfattats på sådant sätt att det lätt kunde tolkas som ett uttryck för ett sådant syfte. Jag vill vidare framhålla det angelägna i att också interna meddelanden av detta slag avfattas med omsorg och eftertanke; detta särskilt med hänsyn till att erfarenheten visar att ett skriftligt meddelande inte sällan får större spridning än vad som varit avsett.

#### *Frågorna om tjänstevapen och tjänstelegitimation*

Med hänsyn till vad polismyndigheten upplyst om M.L:s tjänstevapen och tjänstelegitimation föranleder dessa frågor inte något uttalande från min sida.

#### *Sammanfattande anmärkningar*

Det kan sammanfattningsvis konstateras att polismyndigheten, även om den inte haft för avsikt att begränsa M.L:s grundlagsskyddade yttrandefrihet, vid ett antal tillfällen har agerat på ett sätt som har varit ägnat att inge M.L. den uppfattningen att myndigheten har haft ett sådant syfte. Jag vill med anledning härav understryka det angelägna i att en myndighet hanterar frågor om

de anställdas yttrandefrihet på sådant sätt att man inte ger näring åt misstankar att myndighetens ledning inte accepterar att de anställda i kraft av sin yttrandefrihet offentligen framför kritik mot myndigheten.

Ärendet avslutas med den kritik som ligger i det sagda.

### En polismyndighets och åklagares långsamma handläggning av en förundersökning gällande bedrägeri samt en vice överåklagares överprövning när polisens akt förkommit

(Dnr 3721-2002)

#### Anmälan

I en anmälan till JO, som kom in den 22 oktober 2002, framförde H.M., i egenskap av ombud för AB J.F. & N., kritik mot Polismyndigheten i Skåne.

Av anmälan framgick bl.a. följande. I en skrivelse den 4 maj 1998 ställd till polisen anmälde AB J.F. & N. en före detta anställd för misstanke om bedrägeri och trolöshet mot huvudman – – – . Förundersökning inleddes. Under år 1999 kontaktades den ansvarige utredaren hos polisen i Ystad ett flertal gånger om hur utredningen fortskred. I mars 2000 skrev utredningsmannen ett brev till bolaget där han uppgav att han hoppades att han snart skulle kunna påbörja utredningen i ärendet. Under tiden april–oktober 2000 togs förnyad kontakt med utredningsmannen, dock utan resultat. Den 9 november 2000 hölls ett målsägandeförhör. Därefter återkom utredningsmannen i januari 2001 med kompletterande frågor, vilka omedelbart besvarades av bolaget. Den 24 april 2001 beslutade kammaråklagaren Magnus Ramebäck att lägga ned förundersökningen.

AB J.F. & N. begärde i september 2001 överprövning av nedläggningsbeslutet. Vice överåklagaren Gunnar Adell vid Åklagarmyndigheten i Malmö beslutade den 26 februari 2002 att förundersökningen skulle återupptas och överlämnade åt chefsåklagaren Stefan Göransson vid 3:e åklagarkammaren i Malmö att föranstalta om erforderliga åtgärder i anledning av beslutet. I beslutet upplystes att polismyndighetens ärende inte kunnat återfinnas varför Gunnar Adell inte ansett sig kunna göra en materiell prövning av ärendet. Han uppgav att förundersökningen skulle återupptas för att man i första hand skulle söka rekonstruera det utredningsmaterial som utgjort åklagarens beslutsunderlag. En knapp månad senare fick AB J.F. & N. en förfrågan från kammaråklagaren Mats Svensson i vilken bolaget ombads att på nytt skicka in visst utredningsmaterial. Ett omfattande material skickades till åklagarmyndigheten. Den 7 maj 2002 gav åklagaren utredningsdirektiv till polisen i vilka bl.a. påtalades att eventuella brott skulle komma att preskriberas undan för undan under sommaren 2002. Polisen vidtog inte några ytterligare utredningsåtgärder med hänvisning till bristande utredningsresurser. Förundersökningen lades den 2 september 2002 ned med motiveringen att brotten hade preskriberats.

Slutligen anförde H.M. att AB J.F. & N. hade förorsakats merarbete och merkostnader på grund av att man tvingats att på nytt komma in med utredningsmaterial till åklagaren.

### **Utredning**

Ärendet remitterades till polismyndigheten för upplysningar och yttrande om vad som anförts i anmälan. Polismyndigheten (biträdande länspolismästaren Kjell Arne Eliasson) kom in med ett yttrande.

Därefter infordrades ett diarieblad från åklagarkammaren i Kristianstad i ärendet – – –.

Ärendet remitterades till Åklagarmyndigheten i Malmö för upplysningar och yttrande om handläggningen av ärendet samt vilka överväganden som föregick beslutet den 26 februari 2002 att återuppta förundersökningen.

Åklagarmyndigheten (överåklagaren Sven-Erik Alhem) kom in med ett yttrande till vilket var fogat yttranden från vice överåklagaren Gunnar Adell och chefsåklagaren Stefan Göransson.

I ett beslut den 8 december 2003 anförde *chefsJO Eklundh* följande.

### **Bedömning**

#### *Handläggningstiden*

En förundersökning skall enligt 23 kap. 4 § andra stycket rättegångsbalken (RB) bedrivas så skyndsamt som omständigheterna medger. Finns det inte längre skäl att fullfölja en förundersökning skall den läggas ned.

Undersökningsledaren har enligt 1 a § andra stycket förundersökningskungörelsen (1947:948) ansvar för förundersökningen i dess helhet. Han skall se till att utredningen bedrivs effektivt och att den enskildes rättssäkerhetsintressen tas till vara. Undersökningsledaren skall också ge dem som biträder honom behövliga direktiv för arbetet.

När förundersökningen leds av en åklagare, får denne vid undersökningens verkställande anlita biträde av polismyndigheten. Han får också uppdra åt en polisman att vidta en viss åtgärd som hör till förundersökningen, om det är lämpligt med hänsyn till åtgärdens beskaffenhet (23 kap. 3 § andra stycket RB).

En anmälan om misstänkt bedrägeri och trolöshet mot huvudman i vilken en person utpekades som gärningsman kom in till polismyndigheten den 5 maj 1998. Två dagar senare översändes anmälan till åklagarmyndigheten för inlottning på åklagare. Sedan åklagare samma dag utfärdat direktiv till polisen kom det att dröja cirka 2 år och 6 månader innan några faktiska utredningsåtgärder vidtogs från polisens sida. Ett sådant dröjsmål måste, även om man tar hänsyn till vad som sagts i polismyndighetens yttrande om att arbetsituationen var mycket ansträngd, anses som helt oacceptabelt.

Vissa utredningsåtgärder vidtogs sedan från november 2000 fram till den 24 april 2001 då förundersökningen lades ned genom beslut av kammaråklagaren Magnus Ramebäck.

Det övergripande ansvaret för förundersökningen har vilat på åklagare. Av utredningen framgår att ärendet inledningsvis handlades av kammaråklagaren Ulf Forsberg men att Magnus Ramebäck i varje fall i juni 1999 gjordes uppmärksam på att ärendet var lottat på honom. Det är upplyst att Magnus Ramebäck vid två tillfällen under år 1999, i juni och oktober, samt i juni 2000 hemställde om besked om utredningsläget i ärendet. Vidare framgår av akten i ärendet att han i januari 2001 skickade en påminnelse till polisen. Det framgår emellertid inte vilka svar han erhöll vid dessa tillfällen. Det har inte heller framkommit om han vidtagit några andra åtgärder för att driva förundersökningen framåt.

Jag har i flera tidigare ärenden haft anledning att redogöra för vad som åligger åklagaren i de fall då polisen inte vidtar några utredningsåtgärder i förundersökningar i vilka åklagare är förundersökningsledare (se t.ex. JO 2003/04 s. 82). Om en åklagare har sänt ett par påminnelser i ett sådant ärende som inte fått önskad effekt, bör han inte nöja sig med att på nytt skriftligen påminna polisen utan i stället exempelvis personligen ta kontakt med utredaren eller dennes chef för att höra efter vilka utredningsåtgärder som vidtagits i ärendet. I det aktuella fallet dröjde det dessutom drygt ett år innan den första förfrågan i ärendet gjordes vilket är alltför lång tid. Om en åklagare inte genom egna kontakter med utredaren och gruppchefen lyckas driva ärendet framåt i enlighet med lagstiftningens krav bör han eller hon vända sig till sin kammarchef. Det ankommer sedan på denne att genom kontakter med befattningshavare vid polismyndigheten på motsvarande nivå försöka utverka att ärendet förs framåt på ett godtagbart sätt. Om inte heller detta ger något resultat kan frågan i vissa fall föras upp till överåklagaren som sedan får ta upp den på hög nivå inom polismyndigheten, ytterst med länspolismästaren.

Den 24 september 2001 inkom en begäran om överprövning till åklagarmyndigheten och samma dag begärdes akten i ärendet in. Det tog sedan cirka fem månader innan polismyndigheten lämnade besked om att utredningsakten saknades. En sådan handläggningstid för att konstatera att handlingarna i ett ärende inte går att återfinna kan självfallet inte godtas. Gunnar Adell har upplyst att det under denna tid skickades flera påminnelser från överåklagarens kansli. Av åklagarmyndighetens akt framgår att en kammaråklagare hos överåklagaren skrev till utredningsmannen den 29 november 2001 och den 7 januari 2002 och att hon den 24 januari 2002 skrev till en intendent vid polismyndigheten som uppgavs vara arkivansvarig. Det kan ifrågasättas om man inte från överåklagarens sida borde ha agerat på ett mer kraftfullt sätt i syfte att i ett betydligt tidigare skede få fram ett besked från polisen om akten gick att hitta eller ej.

Den 26 februari 2002 återupptog Gunnar Adell förundersökningen, och ärendet överlämnades till Stefan Göransson som i sin tur lämnade över handläggningen till Mats Svensson. Material begärdes in från målsäganden och kom in till åklagarkammaren den 11 april 2002. Den 7 maj 2002 gavs utredningsdirektiv till polisen. I utredningsdirektiven påtalades särskilt att eventuella brott preskriberades undan för undan under sommaren 2002. Polismyndigheten vidtog därefter inte någon utredningsåtgärd i ärendet. Den 2 septem-

ber 2002 lade Mats Svensson ned förundersökningen då brotten var preskriberade.

Sven-Erik Alhem har anfört att det – i efterhand betraktat – kunnat övervägas om den nära förstående tidpunkten för preskription och den tidigare tidsutdräkten hos polisen borde ha medfört att ärendet slutbehandlades inom överåklagarens kansli. Jag anser att det funnits fog för sådana överväganden. Vid den överprövning som görs i en situation av det här aktuella slaget måste självfallet också tidsaspekten vägas in.

Nu kom emellertid beslutet att bli ett annat, och det ålåg därför såväl åklagare som polis att verka för att utredningen verkställdes i så god tid att beslut i åtalsfrågan kunde fattas i sådan tid att det hade funnits utrymme att väcka åtal och få den misstänkte delgiven stämning innan eventuella brott preskriberades. Jag kan konstatera att så inte skedde. Sven-Erik Alhem har uppgett att ärendet inom åklagarmyndigheten borde ha handlagts med särskild förtur efter beslutet att återuppta förundersökningen. Han har även uppgett att det hade kunnat övervägas att redan i överprövningsbeslutet anmärka att särskild förtur gällde med hänsyn till preskriptionsrisken. Jag delar hans uppfattning i båda dessa hänseenden och konstaterar att handläggningen efter beslutet om återupptagande av förundersökningen inte skedde med den skyndsamhet som omständigheterna påkallade.

Polismyndigheten har anfört att chefen för brottsroteln, tf. kriminalkommissarien Anders Carlsson, när direktiven kom den 7 maj 2002 beslutade att inte överlämna ärendet till utredningsman med anledning av att andra ärenden prioriterades före det nu aktuella. Enligt myndigheten skulle Mats Svensson ha informerats om situationen på brottsroteln. Av upplysningarna från åklagarmyndigheten framgår inte vilken information Mats Svensson kan ha fått och vad hans reaktion på denna i så fall blev. Allmänt kan emellertid konstateras att det inte är godtagbart att polismyndigheten på detta sätt i realiteten ”överprövar” ett beslut fattat av åklagare. Alternativet hade, som polismyndigheten anfört, varit att begära förstärkning från en annan enhet inom polisområdet.

Jag noterar att polismyndigheten har upplyst att utredningsverksamheten förändrats inom polisområde Södra Skåne i syfte att förbättra överblicken över de totala utredningsresurserna. Polismyndigheten har också uppgett att man med anledning av den saknade utredningsakten kommer att vidta en grundlig genomgång av gällande rutiner för hantering av arkivering av avslutade ärenden.

#### *Överprövningen*

En överprövning innebär att ett beslut som har fattats av en lägre åklagare blir föremål för en granskning i materiellt hänseende av en högre åklagare. Alla åklagarbeslut inom ramen för ett straffprocessuellt förfarande kan bli föremål för överprövning. Som exempel kan nämnas beslut i åtalsfrågor och beslut att inte inleda eller att lägga ned en förundersökning. Också beslut i tvångsmedelsfrågor, t.ex. ett anhållningsbeslut, kan överprövas.



Överprövningsförfarandet är inte reglerat i lag. Förfarandet grundas på bestämmelsen i 7 kap. 5 § RB att riksåklagaren, överåklagare som är myndighetschefer inom åklagarväsendet och vice överåklagare till dessa överåklagare får överta uppgifter som skall utföras av lägre åklagare. Principerna för förfarandet bygger i huvudsak på de uttalanden som gjordes av departementschefen i budgetpropositionen 1984/85 (se prop. 1984/85:100, bil. 4 s. 69 f. och bet. JuU 1984/85:30 s. 3 f.). Dessa riktlinjer innebär i korthet följande.

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

Som sagts i det föregående begärde målsäganden överprövning i september 2001 av beslutet i april 2001 att lägga ned förundersökningen. Åklagarmyndigheten har anfört att det inte var möjligt att göra en fullständig rekonstruktion av den tidigare förundersökningsdokumentationen eftersom polisens akt saknades och det nya materialet därför inte kunde förutsättas vara identiskt med det som utgjorde grund för det tidigare beslutet. Gunnar Adell ansåg sig av detta skäl sakna möjlighet att genomföra en materiell prövning i ärendet. Beslutet att återuppta förundersökningen innebär därför i sak inte någonting annat än att ärendet skulle överlämnas till en chefsåklagare som skulle ombesörja att det saknade utredningsmaterialet inhämtades på nytt och att det på grundval av det därefter föreliggande materialet fattades ett nytt beslut i förundersökningsfrågan.

Ett beslut av en högre åklagare att inom ramen för ett överprövningsförfarande återuppta en förundersökning som lagts ned av en lägre åklagare innebär att den högre åklagaren i det hänseendet har övertagit ärendet från den lägre åklagaren. Det ligger i sakens natur att ett sådant beslut måste grundas på en sedvanlig materiell prövning av förundersökningsfrågan. Rättegångsbalken ger inte något rättsligt stöd för ett beslut att återuppta en förundersökning i det enda syftet att få till stånd en rekonstruktion av polisens akt i ärendet.

Enligt min mening borde försöket att rekonstruera akten i stället ha skett inom ramen för överprövningsförfarandet, varvid ställningstagandet i frågan om förundersökning skulle återupptas eller inte hade fått anstå under den tid som krävdes för rekonstruktionen. Målsäganden hade då fått veta att akten var försvunnen och att det erfordrades ytterligare material för prövningen av frågan om det förelåg förutsättningar att återuppta förundersökningen. På detta sätt hade man kunnat eliminera risken för att målsäganden skulle få en felaktig uppfattning i frågan om det förelåg materiell grund för att återuppta förundersökningen, och denne hade därmed kunnat göra en realistisk bedömning av om det var mödan värt att ådra sig den merkostnad och det merarbete som krävdes för att komplettera materialet. Om man sedan hos överåklagaren hade kommit fram till att det fanns anledning att anta att ärendet genom det nya materialet hade tillförts omständigheter som inte varit föremål för den

2004/05:JO1

lägre åklagarens prövning, skulle ärendet då ha kunnat lämnas tillbaka till denne för omprövning.

Mot bakgrund av den relativt korta tid som återstod innan gärningarna skulle preskriberas och den tidigare tidsuträktnen hos polismyndigheten var, som har anförts i det föregående, ett annat alternativ som stod till buds att man slutbehandlade ärendet vid överåklagarens kansli genom att fatta beslut i förundersökningsfrågan på det föreliggande materialet.

#### *Avslutande synpunkter*

Sven-Erik Alhem har i sitt yttrande anført att det på grund av bristande utredningsresurser allmänt har varit svårt att få polisen att verkställa utredningsdirektiv vid utredningar av brott av det slag som här är fråga om. Han har vidare upplyst att dessa frågor ofta har diskuterats på en allmän nivå mellan polisledningen och åklagarmyndighetens ledning utan att detta har lett till någon positiv förändring vad gäller bedrägeriutredningarna. Jag har också själv, bl.a. vid inspektioner vid olika polismyndigheter, kunnat konstatera att denna brottskategori prioriteras lågt. Den omständigheten att riksdagen och regeringen inte har uttalat något om att sådana brott skall prioriteras i den brottsutredande verksamheten innebär emellertid självfallet inte att de över huvud taget inte skall utredas.

Det kan sammanfattningsvis konstateras att det finns anledning att rikta allvarlig kritik mot polismyndigheten såväl med anledning av den oacceptabla utdragna handläggningstiden under olika skeden av handläggningen som på grund av den bristande vården av handlingarna i ärendet. Jag har vidare funnit skäl dels att framhålla att åklagarna borde ha varit mer aktiva i sina försök att skynda på handläggningen hos polisen, dels att ifrågasätta det sätt som överprövningsinstitutet kommit att användas på i det aktuella fallet.

**Kritik mot polis och åklagare för långsam handläggning av en förundersökning om våldtäkt där målsäganden var under 18 år samt mot åklagare för dröjsmål med att vidarebefordra en framställan om målsägandebiträde till rätten**

(Dnr 4547-2002)

#### **Anmälan**

I en anmälan till JO, som kom in den 16 december 2002, framförde B.D. kritik mot Polismyndigheten i Uppsala län med anledning av handläggningen av en polisanmälan om våldtäkt. Av anmälan framgick att polisanmälan först hade gjorts till Polismyndigheten i Gävleborgs län den 11 december 2001 och att den därefter överlämnats till Polismyndigheten i Uppsala län den 27 december 2001. Enligt B.D. hade polismyndigheten vid tidpunkten för anmälan till JO ännu inte vidtagit någon åtgärd med anledning av polisanmälan.

## Utredning

Handlingar i Polismyndighetens i Uppsala län ärende – – – infordrades och granskades. Av dessa framgick bl.a. följande. Ärendet kom in till polismyndigheten den 27 december 2001 och förundersökning inleddes samma dag. Enligt anmälan hade en då 17-årig flicka blivit våldtagen av en utpekad gärningsman. Polisen i Gävle hade i december 2001 hållit ett förhör med flickan och med en sjuksköterska. Den 8 januari 2002 övertog åklagare ledningen av förundersökningen – – – . Kammaråklagaren Anne Sjöblom (Åklagarmyndigheten i Västerås, åklagarkammaren i Uppsala) gav den 14 januari 2002 utredningsdirektiv innebärande bl.a. att två personer skulle höras. I maj och december 2002 skickade hon påminnelser till polisen och frågade vad som hade hänt i ärendet. Enligt två tjänsteanteckningar upprättade av polisen i Gävle daterade den 18 december 2001 och den 7 januari 2002 önskade målsäganden att ett målsägandebiträde skulle förordnas för henne.

Åklagarkammarens diarieblad i ärendet granskades. Vidare inhämtades Anne Sjöbloms påminnelser till polisen i mars, maj, augusti och december 2002 samt i januari 2003.

Muntliga upplysningar inhämtades från båda de nämnda polismyndigheterna.

Ärendet remitterades därefter till Polismyndigheten i Uppsala län för upplysningar och yttrande om handläggningen av ärendet. Polismyndigheten (länspolismästaren Göran Lindberg) kom in med ett remissvar av följande lydelse jämte ett yttrande från chefen för kriminalavdelningen Erik Lagerholm (här utelämnat).

Av polismyndighetens kriminaldiarium (RAR) framgår att anmälan diariesfördes vid myndigheten den 27 december 2001. Förundersökning inleddes samma dag med polismyndigheten som förundersökningsledare. Den 8 januari 2002 antecknades Elisabeth Wettel Söderberg som handläggare av ärendet och åklagare övertog förundersökningen. Den 10 januari 2002 inträdde kammaråklagare Anne Sjöblom som förundersökningsledare. Därefter har ingen åtgärd i ärendet antecknats i diariet förrän den 3 januari 2003 då Michael Näsholm övertog handläggningen. Handlingar från förundersökningsledaren, JO:s aktbilagor nr 12 till 17, har inte antecknats i diariet då detta inte varit rutin i RAR.

Polismyndigheten har inhämtat yttrande av chefen för kriminalavdelningen, Erik Lagerholm. Av det yttrandet och yttrande av dåvarande chefen för våldshoteln Göran Pettersson och utredningsansvarig för familjevåld Anna Hedlin framgår att orsaken till den bristande handläggningen varit dels Elisabeth Wettel Söderbergs sjukdom, dels hög arbetsbelastning på familjevåldsenheten. Av chefen kriminalavdelningens yttrande framgår att åtgärder vidtagits för att framöver förhindra bristande handläggning som i aktuellt ärende.

Polismyndigheten konstaterar att handläggningen av ärendet – – – varit bristfällig och att myndigheten saknat effektiva rutiner för att bevaka att åtgärder vidtas i ett prioriterat ärende då handläggaren av skilda orsaker inte kunnat fullfölja sitt uppdrag. Chefen för kriminalavdelningen har på eget initiativ vidtagit ett flertal åtgärder för att förhindra en upprepning. Förundersökningsledarens direktiv skall numera antecknas i ärendehanteringsregistret DurTvå. Vid de resultatdialoger som länspolismästaren för två gånger per år med avdelningar och enheter kommer handläggningstider i prioriterade ärenden att särskilt uppmärksammas. Polis-

myndigheten kommer att med chefen för Åklagarkammaren i Uppsala upprätta rutiner så att åklagare som förundersökningsledare tidigt uppmärksammar myndigheten på ärenden där handläggningen är bristfällig.

Ärendet remitterades också till Åklagarmyndigheten i Västerås för upplysningar och yttrande om handläggningen av det aktuella ärendet, varvid myndigheten särskilt skulle ange om åklagaren erhållit målsägandens begäran om målsägandebitråde och i så fall vilka åtgärder som vidtagits med anledning av denna.

Åklagarmyndigheten (överåklagaren Guntra Åhlund) kom in med ett remissvar jämte ett yttrande från Anne Sjöblom.

*Anne Sjöblom* anförde bl.a. följande.

Den 14 januari 2002 skrev jag utredningsdirektiv som samma dag expedierades till polisen. Tre dagar därefter alltså den 17 januari 2002 fick jag muntligt besked av Elisabeth Söderberg att hon skulle handlägga ärendet hos polisen. Vid samtalet diskuterade vi även vad som skulle göras i ärendet och vi var överens om att hon skulle följa de skriftliga direktiven.

Den 19 mars 2002 skickade jag en förfrågan till Söderberg där jag undrade om hon hunnit med att höra någon av de två som skulle höras. Som svar meddelade hon per telefon den 3 april 2002 att hon hade hört en av personerna och att hon nu skulle höra den andra. Hon upplyste mig också om att en annan polis skulle hålla förhör med den misstänkte.

Den 14 maj 2002 översände jag en förfrågan till Söderberg. Jag undrade då om den andra personen eller den misstänkte hade hörts samtidigt som jag bad henne översända utskrift av förhöret med den först hörda personen.

Den 9 augusti 2002 skickade jag en förfrågan till Söderberg där jag undrade om ytterligare förhör hade hållits.

Den 4 december 2002 skrev jag till Söderberg och undrade vad som händer i ärendet.

Jag har inte antecknat att jag skulle ha erhållit något svar på de tre senaste påminnelserna till Söderberg.

Någon gång i januari 2003 fick jag besked från våldsloteln att kriminalinspektören Michael Näsholm var ny handläggare av ärendet. Den 20 januari 2003 skrev jag till honom och undrade om han hade tittat på ärendet. Därefter har han och jag haft telefonkontakt och varit överens om att han skall följa de tidigare givna direktiven.

Jag har noterat att målsäganden begärt att målsägandebitråde skall förordnas för henne. När ärendet lottades på min rotel gjorde jag den bedömningen att det skulle bli svårt att styrka brott, men att vissa förundersökningsåtgärder borde vidtas innan jag kunde fatta något beslut. Min uppfattning var att jag därefter omedelbart skulle kunna fatta beslut i åtalsfrågan eller ge vidare direktiv och i samband med detta ha ett bättre underlag för att kunna ge tingsrätten information i frågan om förordnande av målsägandebitråde. Dessa överväganden är skälet till att jag inte inledningsvis vidarebefordrade målsägandens begäran om biträde till tingsrätten.

De utredningsdirektiv som jag lämnade har ännu inte följts. Den 7 mars 2003 lämnade jag in en framställan om förordnande av målsägandebitråde till tingsrätten. Den 12 mars 2003 förordnade tingsrätten biträde för målsäganden.

*Guntra Åhlund* anförde bl.a. följande.

Enligt 7 § lagen (1988:609) om målsägandebitråde är det rätten som beslutar om förordnande av målsägandebitråde. Åklagare är således inte behöriga att pröva frågan. Av 23 kap. 5 § rättegångsbalken följer att undersökningsledaren skall göra anmälan hos rätten om målsäganden begär att få ett målsägandebitråde. Någon frist inom vilken tid detta skall ske har inte angivits i lagen. Inte heller i förarbetena anges inom vilken tid åklagaren skall inge framställan till rätten. (Se prop. 1987/88:107 s. 30 och 44.) Även i det nu upphävda allmänna rådet från Riksåklagaren om målsägandefrågor (RÅC I:122) saknas rekommendationer inom vilken tid en framställan om målsägandebitråde bör ges in. Inte heller i doktrinen synes det ges någon vägledning om vilket skyndsamhetskrav som bör gälla i dessa fall. Det framstår därför som oklart med vilken grad av skyndsamhet åklagaren bör hantera en framställan om förordnande av målsägandebitråde.

När det gäller en begäran från en misstänkt om att offentlig försvarare skall förordnas bör åklagaren omedelbart överlämna framställan till domstolen. (Se *Fitger*, Rättegångsbalken, s. 23:34 och JO 1964 s. 97.) I fall den misstänkte inte är frihetsberövad kan det emellertid, med hänsyn till hur arbetet är organiserat vid åklagarkamrarna, i praktiken dröja flera dagar innan ansvarig åklagare har möjlighet att tillse att framställan överlämnas till rätten. Att så kan bli fallet måste accepteras. En mycket snabb handläggning av frågan är givetvis påkallad när den misstänkte är frihetsberövad. När det gäller dessa ärenden finns också en organisation vid åklagarkamrarna för att tillgodose detta krav på skyndsamhet. När det gäller framställan om offentlig försvarare synes således kravet på skyndsamhet hanteras olika beroende på omständigheterna.

Även om rutinerna varierar när det gäller att inge en framställan om offentlig försvarare bör detta, som nämnts, ske förhållandevis snabbt. Det är emellertid inte givet att samma höga skyndsamhetskrav generellt bör gälla vid hanteringen av framställan om målsägandebitråde. Detta eftersom rättssäkerhetsaspekterna inte är desamma i de båda fallen. Å andra sidan kan en målsägande vara i stort behov av att snabbt få det stöd och den hjälp som ett målsägandebitråde kan utgöra, varför en mycket skyndsam handläggning ibland kan vara påkallad. Det torde således även finnas anledning till olika grad av skyndsamhet när det gäller att till rätten inge en begäran om att målsägandebitråde skall förordnas. Sammanfattningsvis förefaller det således vara svårt att generellt uttala sig om inom vilken tid en framställan om målsägandebitråde bör ges in till rätten. Trots detta gör jag bedömningen att det inte i något fall finns skäl för att under längre tid dröja med att inge framställan.

Den handläggande åklagaren har i det aktuella fallet förklarat att hon avvaktat med att ge in framställan för att domstolen skulle få ett så fullständigt beslutsunderlag som möjligt. Jag delar hennes uppfattning att detta kan motivera att en framställan inte vidarebefordras till rätten så snart åklagaren har praktiska möjligheter att ombesörja detta. Enligt min mening kan man emellertid av sådana skäl endast en kort tid avvakta med att vidarebefordra begäran till domstolen. Med utgångspunkt från det tidigare anförda anser jag att framställan borde ha överlämnats till tingsrätten betydligt tidigare än vad som kom att ske i det aktuella fallet.

Det är naturligtvis beklagligt att den aktuella framställan om målsägandebitråde inte ingavs till rätten med önskvärd skyndsamhet. För att förhindra en upprepning av det inträffade har jag inlett en diskussion inom åklagarregionen om hur man bör förfara när det gäller framställningar om att målsägandebitråde skall förordnas.

Åklagarmyndigheten (vice överåklagaren Kerstin Skarp) kom därefter in med ett kompletterande yttrande rörande handläggningstiden i ärendet jämte ett yttrande från chefsåklagaren Eva Lundström, åklagarkammaren i Uppsala.

*Eva Lundström*

Vid åklagarkammaren i Uppsala tas kvartalsvis fram s.k. rotellistor på samtliga rotlar varefter åklagarna går igenom respektive rotel. I samband med denna genomgång skall enligt direktiv polisen kontaktas i samtliga ärenden där det framkommer att någon åtgärd inte vidtagits under de senaste tre månaderna. Detta förfarande sker huvudsakligen skriftligt och tidigare har påminnelse skett till handläggande utredningsman. Efter samråd med polisledningen har vi numera ändrat denna rutin och har gemensamt beslutat att samtliga påminnelser skall gå till ansvarig rotelchef för att på så sätt tydligare göra denne uppmärksam på eventuella arbetsanhopningar eller andra problem vid handläggningen av ett ärende. På samtliga åklagarrotlar redovisas också kvartalsvis till kammarledningens statusen på roteln varav det bl.a. framkommer när äldsta inlottade åklagarledda förundersökningen inkom. Från kammarledningens håll granskas denna information och om något anmärkningsvärt framkommer granskas detta särskilt. Genom ovan nämnda åtgärder har åklagaren och kammarledningen en aktiv och noggrann kontroll över samtliga inlottade ärenden.

Överläggningar sker kontinuerligt mellan företrädare för polisledningen och åklagarkammarens ledning där gemensamma problem avhandlas. Sådana överläggningar har bl.a. lett till att särskild granskning av gamla anmälningar skett vid flera tillfällen för att på så sätt söka komma till rätta med eventuella problem och påskynda handläggningen och till de ändrade rutiner som beskrivits ovan. Den organisation och ansvarsfördelning mellan polis och åklagare som gäller i dag ger åklagaren en mycket begränsad möjlighet att styra över polisens utredningsresurser, och det är inte alltid möjligt för polisen att omprioritera på det sätt som kanske vore önskvärt ur åklagarsynpunkt. Enligt min bedömning har en ökad arbetsbelastning hos både polis och åklagare lett till en minskad möjlighet att driva ärenden i den takt och på det sätt som vore önskvärt. Den ökade specialiseringen har också medfört större svårigheter att omprioritera. Tillsammans med polisen försöker vi dock att kontinuerligt samråda för att gemensamt söka lösningar då problem uppkommer och för att hela tiden försöka finna de effektivaste handläggningsrutinerna.

Vad gäller det aktuella ärendet har detta inte avhandlats särskilt med överåklagaren då vi från åklagarkammarens sida inte funnit anledning till detta. Handläggande åklagare har aktivt och kontinuerligt bevakat ärendet och har vid flera tillfällen agerat för att påminna polisen enligt de rutiner som tidigare var gällande på åklagarkammaren. På grund av bl.a. sjukdom och hög arbetsbelastning hos polisen kom handläggningen av ärendet olyckligtvis att dra ut på tiden. Handläggande åklagare har lämnat upplysningar i ärendet. Jag bedömer att åklagaren agerat på ett sätt som med hänsyn till de rutiner som vid den tiden gällde på åklagarkammaren varit helt korrekt och att hon vidtagit rimliga åtgärder för att försöka få de utredningsåtgärder hon beslutat om utförda. Förhoppningsvis kan dock de förändrade rutiner som vi tillsammans med polisen beslutat om leda till att liknande situationer fortsättningsvis inte uppkommer.

Skälen till att framställa om målsägandebiträde inte ingavs omedelbart till tingsrätten har utvecklats av handläggande åklagare i de upplysningar hon lämnat. De skäl hon angivit för att hon inte ingav framställa tidigare är enligt min uppfattning välmotiverade och rimliga. Denna fråga har efter att detta ärende aktualiserades diskuterats såväl i åklagarmyn-

dighetens ledningsgrupp som på åklagarkammaren och vi har enats om vilka rutiner som skall gälla fortsättningsvis.

Slutligen kan jag dock konstatera att handläggningstiden i det aktuella ärendet, av skäl som ovan anges, blivit oacceptabelt lång, vilket är ytterst beklagligt. Förundersökningen i ärendet är numera nedlagd.

*Kerstin Skarp*

Förundersökning skall enligt 23 kap. 4 § RB bedrivas så skyndsamt omständigheterna medger. Finns ej längre anledning till dess fullföljande skall den nedläggas. Vikten av att en förundersökning bedrivs så skyndsamt som möjligt framhålls från myndighetens sida i samband med vår tillsynsverksamhet och tas också upp i andra sammanhang inom åklagarväsendet.

I aktuellt fall delar jag kammarchefens uppfattning att den handläggande åklagaren aktivt och kontinuerligt har bevakat ärendet och därvid vid ett flertal tillfällen påmint polisen i ärendet. Att handläggningstiden blivit oacceptabelt lång synes bero på omständigheter som åklagaren inte kunnat påverka.

Det framgår även av kammarchefens yttrande att kammaren har inarbetade rutiner för bevakning av mål samt att det sker en kontinuerlig dialog med polisledningen avseende handläggningen av ärenden.

Myndigheten har med kammarcheferna diskuterat vikten av att de problem som inte kan lösas på lokal nivå med respektive polisledning lyfts upp på myndighetsnivå så att även vi kan föra nödvändiga dialoger med polisledningarna eller i förekommande fall föra frågan vidare till Riksåklagaren för fortsatt dialog med Rikspolisstyrelsen.

Jag anser sammanfattningsvis att handläggningen i aktuellt ärende varit oacceptabelt lång vilket är beklagligt. Jag kan dock konstatera att kammaren har rutiner för att undvika att sådana fel sker fortsättningsvis. För att ytterligare söka förhindra upprepningar av dylika situationer kommer myndigheten fortsätta med att ta upp frågan om vikten av skyndsamt handläggning samt vikten av att problem lyfts upp på myndighetsnivå. Jag förutsätter att kammarchefen också fortsättningsvis bevakar att rutinerna sköts på kammaren.

Avslutningsvis vill jag nämna att myndigheten, för att undvika att mål blir för gamla, under 2002 ordnade en särskild tillsyn inom myndigheten rörande äldre ärenden vid åklagarkammarna.

I ett beslut den 15 oktober 2003 anförde *chefsJO Eklundh* följande.

## **Bedömning**

### *Handläggningstiden*

En förundersökning skall bedrivas så skyndsamt som omständigheterna medger. Finns det inte längre skäl att fullfölja den skall den läggas ned (23 kap. 4 § andra stycket rättegångsbalken [RB]).

Undersökningsledaren har ansvar för förundersökningen i dess helhet. Han skall se till att utredningen bedrivs effektivt och att den enskildes rättssäkerhetsintressen tas till vara. Undersökningsledaren skall också ge dem som biträder honom behövliga direktiv för arbetet (1 a § andra stycket förundersökningskungörelsen [1947:948] FUK).

En förundersökning där målsäganden vid tiden för anmälan inte fyllt 18 år skall bedrivas särskilt skyndsamt, om brottet riktats mot målsägandens liv, hälsa, frihet eller frid och det för brottet är föreskrivet fängelse i mer än sex

månader. En sådan förundersökning skall vara avslutad och beslut fattat i åtalsfrågan så snart det kan ske och inom tre månader efter den tidpunkt då det finns någon som är skäligen misstänkt för brottet. Tidsfristen får överskridas endast om det är motiverat med hänsyn till utredningens beskaffenhet eller andra särskilda omständigheter (2 a § FUK).

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

Av utredningen framgår att den i ärendet aktuella förundersökningen inleddes i december 2001. Målsäganden var då 17 år gammal. Förundersökningsledaren Anne Sjöblom gav i mitten av januari 2002 utredningsdirektiv till polisen om att två personer skulle höras. Enligt vad Anne Sjöblom upplyst i sitt yttrande hade polismyndigheten emellertid ännu i mitten av mars 2003 inte följt hennes direktiv. Ärendet hade då således legat obearbetat under drygt ett års tid. I Eva Lundströms yttrande, som avgavs i maj 2003, upplystes att förundersökningen då var nedlagd. Som förklaring till den långa handläggningstiden har polismyndigheten hänvisat till sjukdom och hög arbetsbelastning.

Under senare år har jag i ett stort antal ärenden haft anledning att kritisera både polis och åklagare för långsam handläggning av brottsutredningar. Jag är därför väl medveten om att arbetssituationen inom polis- och åklagarväsendena av olika skäl är ansträngd och att man måste prioritera vissa ärenden framför andra.

I det nu aktuella fallet avsåg förundersökningen en påstådd våldtäkt där målsäganden var en flicka under 18 år. Det angelägna i att allvarliga brott mot en underårigs person ges hög prioritet i den brottsutredande verksamheten kommer sedan den 1 januari 2002 till uttryck i den bestämmelse i 2 a § FUK som har redovisats i det föregående. Även om denna bestämmelse inte var tillämplig när polisanmälan gjordes i december 2001, borde förundersökningen givetvis ändå ha bedrivits skyndsamt. Det är helt oacceptabelt att en utredning avseende våldtäkt av en flicka under 18 år läggs åt sidan under så lång tid som det här varit fråga om. Om den ordinarie handläggaren på grund av sjukdom inte kan utreda ett ärende av detta slag skall ärendet självfallet tilldelas någon annan.

Polismyndigheten förtjänar således allvarlig kritik för sin handläggning av ärendet. Jag noterar emellertid att den har vidtagit åtgärder för att förhindra en upprepning av händelsen.

Anne Sjöblom hade som förundersökningsledare ansvar för förundersökningen i dess helhet, och det ankom därför på henne att se till att utredningen bedrevs effektivt. Hon har anfört att hon vid ett flertal tillfällen skickat påminnelser till utredningsmannen. Detta är emellertid inte tillräckligt. Åklagarmyndigheten har i sitt yttrande framhållit vikten av att de frågor av det här aktuella slaget som inte kan lösas på lokal nivå förs upp till högre nivåer inom myndighetshierarkierna. Jag delar denna uppfattning. Jag har i ett tidigare ärende (beslut den 18 september 2002 i JO:s ärende dnr 704-2002) uttalat att



en åklagare, om han eller hon inte genom egna kontakter med utredaren och gruppchefen lyckas driva ärendet framåt, bör vända sig till sin kammarchef. Det ankommer sedan på denne att genom kontakter med befattningshavare vid polismyndigheten på motsvarande nivå försöka utverka att ärendet förs framåt på ett godtagbart sätt. Om inte heller detta ger något resultat får frågan föras upp till överåklagaren som sedan får ta upp den på hög nivå inom polismyndigheten, ytterst med länspolismästaren.

Det finns således anledning att rikta kritik också mot Anne Sjöblom.

Jag konstaterar att polis- och åklagarmyndigheterna numera arbetar med att upprätta rutiner så att erforderliga dialoger mellan myndigheterna kan föras om exempelvis handläggningen av prioriterade ärenden.

#### *Målsägandebitråde*

Av 1 § lagen (1988:609) om målsägandebitråde följer att sådant biträde skall förordnas för målsäganden, om förundersökning har inletts i mål om brott enligt 6 kap. brottsbalken – dvs. bl.a. våldtäkt – om det inte är uppenbart att målsäganden saknar behov av sådant biträde. Av 7 § samma lag framgår att målsägandebitråde förordnas av rätten. I 23 kap. 5 § RB föreskrivs att undersökningsledaren skall göra anmälan hos rätten, om målsäganden begär att få ett målsägandebitråde eller om det annars finns anledning att förordna ett sådant biträde. Om ett brott är sådant att det kan komma i fråga att förordna målsägandebitråde, skall målsäganden enligt 13 a § FUK så snart som möjligt underrättas om de regler som gäller för förordnande av sådant biträde.

I det nu aktuella fallet framställde målsäganden vid två tillfällen omkring årsskiftet 2001/2002 önskemål om målsägandebitråde. Trots detta anmälde Anne Sjöblom inte detta önskemål till rätten förrän i mars 2003. Som förklaring härtill har hon anfört att hon ville att vissa utredningsåtgärder först skulle vidtas och att hon därmed skulle ha ett bättre underlag för att ge tingsrätten information i frågan. Enligt åklagarmyndigheten är det oklart med vilken grad av skyndsamhet en åklagare bör hantera en framställan om målsägandebitråde; den har emellertid uttalat att det inte i något fall finns skäl att dröja i saken under en längre tid.

Som framgår av redogörelsen i det föregående råder det en stark presumtion för att målsägandebitråde skall förordnas i en förundersökning om våldtäkt. Vidare är den skyldighet för undersökningsledaren som föreskrivs i 23 kap. 5 § RB att till rätten anmäla ett framställt önskemål om målsägandebitråde undantagslös. Det ankommer således inte på åklagaren att pröva om behov av biträde finns (jfr JO 2002/03 s. 76 om önskemål om offentlig försvarare). Det är i stället rätten som skall pröva om och när ett sådant behov föreligger. Av det sagda följer att åklagaren inte kan avvakta med att till rätten vidarebefordra en framställan om målsägandebitråde av det skälet att utredningen är i ett initialt skede. Det står däremot åklagaren fritt att i ett missivbrev till rätten ange sin ståndpunkt i frågan om målsägandebitråde bör förordnas. Anne Sjöblom borde följaktligen omgående ha vidarebefordrat målsägandens begäran till rätten.

2004/05:JO1

Vad som i övrigt förekommit i ärendet föranleder inte något uttalande från min sida.

Ärendet avslutas med den kritik som ligger i det sagda.

## Polisens rätt att fotografera omhändertagna personer

(Dnr 245-2003 och 271-2003)

### Bakgrund

I slutet av augusti 2002 hölls ett EU-utrikesministermöte ”Partners in Prevention” i Helsingborg. Under mötet uppkom vissa ordningsstörningar bl.a. i samband med en demonstration och en fest anordnad av rörelsen Reclaim the Street. Ordningsstörningarna ledde till att ett stort antal personer omhändertogs.

### Anmälan

R.I. och J.M. framförde i anmälningar till JO klagomål mot Polismyndigheten i Skåne för handlingar som inträffade i samband med poliskommenderingen vid EU-mötet.

R.I. (dnr 245-2003) anförde bl.a. följande. Fredagen den 30 augusti 2002 blev han omhändertagen av polisen i Helsingborg enligt 13 § polislagen. När han anlände till baksidan av polisstationen ville en polisman fotografera honom med en digitalkamera. R.I. menade att polisen inte hade befogenhet till detta och att han därför inte hade för avsikt att medverka. Polisen förde då in honom i polishuset och två personer ur arrestpersonalen höll fast hans händer, varefter det togs tre fotografier (ett ansiktsfoto, ett helkroppsfoto framifrån och ett helkroppsfoto bakifrån). Framför honom hölls en skylt med vilket han förmodade var hans personnummer. Därefter placerades han i en cell.

J.M. (dnr 271-2003) anförde bl.a. följande. Fredagen den 30 augusti 2002 blev hon omhändertagen av polisen i Helsingborg som misstänkt för brott men hon fick inte reda på vilket brott det handlade om. När hon kom in till polisstationen blev hon mot sin vilja fotograferad av polisen. Hon ställdes upp mot en vägg och en polisman höll ett kraftigt grepp om hennes armar, varefter det togs fyra fotografier (ett ansiktsfoto framifrån, ett ansiktsfoto i profil, ett helkroppsfoto framifrån och ett helkroppsfoto bakifrån) med en digitalkamera. Under fotograferingen hölls en skylt framför henne med vad hon förmodade var hennes personnummer. Efter ett förhör kördes hon till en vän som befann sig i närheten. Vänner identifierade henne och därefter släpptes hon.

R.I. och J.M. undrade båda om fotograferingen hade stöd i lag och om fotografierna hade sparats i något register.

### Utredning

Handlingar om den aktuella poliskommenderingen, arrestantblad, omhändertagandeblad, promemorior och handlingar i ärendet – – – infordrades och granskades. Vidare genomgicks ett beslut om behandling av personuppgifter i

särskild undersökning. Muntliga upplysningar inhämtades från polismyndigheten.

I det planeringsdokument som upprättades inför EU-mötet anfördes bl.a. att den teknikansvarige tillsammans med arrestchefen ansvarade för att de gripna fotograferades med digitalkamera och att stor noggrannhet iakttogs, eftersom fotografierna så småningom skulle föras in i en för ändamålet inhandlad dator. På fotografierna skulle ett person- eller buntbandsnummer vara nedtecknat. I handlingarna redogjordes också för den lagstiftning som bedömdes som tillämplig i förhållande till den förväntade arbetsinsatsen. Exempelvis berördes bestämmelserna i 28 kap. 14 § rättegångsbalken och förordningen (1992:824) om fingeravtryck m.m.

På en cd-romskiva hade lagrats ett antal fotografier av vissa frihetsberövade personer. Av fotografierna framgick att i varje fall två personer hölls fast i armarna när de fotograferades, och på ett fotografi syntes att någon höll personen i fråga i nacken.

Ärendet remitterades till polismyndigheten för upplysningar och yttrande om bl.a. vad som hade framförts i de båda anmälningarna till JO, varvid särskilt skulle anges vem som hade fattat beslutet att de omhändertagna/gripna skulle fotograferas och den rättsliga grunden för fotograferingen.

Polismyndigheten (biträdande länspolismästaren Kjell Arne Eliasson) kom in med ett remissvar enligt bl.a. följande.

#### **Upplysningar om den rättsliga grunden för fotograferingen**

Fotograferingen av R.I. och J.M. genomfördes i enlighet med reglerna i polisdatalagen (1998:622) om kriminalunderrättelseverksamhet. Polismyndigheten hade beslutat om en särskild undersökning – – –, som sträckte sig från den 19 mars 2002 till den 31 januari 2003. Aktionen i Helsingborg sågs som en förberedelse inför olika aktiviteter. Personer i de autonoma grupperingarna kunde antas planera olika former av allvarlig brottslighet i samband med EU-möten i Sverige och Danmark.

Den särskilda undersökningen var en undersökning i kriminalunderrättelseverksamhet och fotograferingen av R.I. och J.M. innebar insamling och bearbetning av personuppgifter i syfte att ge underlag för beslut om förundersökning eller om särskilda åtgärder för att förebygga, förhindra eller upptäcka brott. Ett av syftena med fotograferingen var således att underlätta identifiering av gärningsmän som frihetsberövats genom jämförelse med dokumentation från fältet.

I poliskommenderingen angående EU-mötet Partners in Prevention den 28–30 augusti 2002 i Helsingborg beskrivs på sidan 32 hur fotograferingen skulle gå till. Den teknikansvarige hade tillsammans med arrestchefen ansvaret för fotograferingens genomförande. Stillbilder var för sig i egna filer brändes ner på en CD-skiva och överlämnades till länskriminalavdelningens kriminalunderrättelserotet i Malmö. Fotografierna har aldrig funnits i något register. Bilderna har raderats i enlighet med reglerna härför. – – –

#### **Yttrande**

Polismyndigheten anser att R.I. och J.M. har fotograferats inom ramen för en av polismyndigheten beslutad särskild undersökning i enlighet med reglerna i polisdatalagen.

R.I. kommenterade remissvaret.

I ett beslut den 10 december 2003 anförde *chefsJO Eklundh* bl.a. följande.

### **Bedömning**

Varje medborgare är gentemot det allmänna skyddad mot påtvingat kroppsligt ingrepp (2 kap. 6 § regeringsformen [RF]). En regel om skyldighet att lämna fingeravtryck eller om något därmed jämförbart intrång i den enskildes kroppsliga integritet innebär en begränsning av detta skydd (se SOU 1975:75 s. 358 f.). Av 2 kap. 12 § första stycket RF följer att sådana begränsningar får göras endast genom lag. En skyldighet att underkasta sig fotografering eller någon därmed jämförbar åtgärd utgör i varje fall ett sådant ingrepp i den enskildes personliga förhållanden som enligt 8 kap. 3 § RF kräver stöd i lag.

Lagstöd för åtgärder av nu nämnt slag finns i 28 kap. 14 § första stycket rättegångsbalken (RB). Enligt detta lagrum får den som är anhållen eller häktad underkastas fotografering, tagande av fingeravtryck och annan dylik åtgärd. Andra personer kan under en förundersökning bli föremål för sådana åtgärder under förutsättning att dessa behövs för utredning av ett brott som kan följas av fängelse. Närmare bestämmelser om de åtgärder som avses meddelas enligt paragrafens andra stycke av regeringen. Sådana bestämmelser finns i förordningen (1992:824) om fingeravtryck m.m. (fingeravtrycksförordningen).

I polisdatalagen (1998:622) finns regler om behandling av personuppgifter i polisens verksamhet. Lagen innehåller bl.a. särskilda regler om behandling av uppgifter i kriminalunderrättelseverksamhet. I sådan verksamhet får personuppgifter behandlas endast om en *särskild undersökning* har inletts under ledning av Rikspolisstyrelsen eller en polismyndighet och det finns anledning att anta att allvarlig brottslighet har utövats eller kan komma att utövas (14 §). En särskild undersökning definieras i polisdatalagen som en undersökning i kriminalunderrättelseverksamhet som innebär insamling, bearbetning och analys av uppgifter i syfte att ge underlag för beslut om förundersökning eller om särskilda åtgärder för att förebygga, förhindra eller upptäcka brott (3 §).

Genom utredningen har kommit fram att de personer som omhändertogs eller greps och sedan fördes in till polishuset i Helsingborg fotograferades där med digitalkamera. Stillbilderna överfördes därefter till en cd-romskiva. Anmälarna, som enligt egna uppgifter inte frivilligt medverkade till fotograferingen, har frågat om denna hade stöd i lag och om fotografierna sparats i något register.

Av redogörelsen i det föregående framgår att det i 28 kap. 14 § RB finns bestämmelser som gör det möjligt att under vissa förutsättningar fotografera personer under en förundersökning. Det saknas däremot för närvarande, bortsett från vissa bestämmelser i utlänningslagen (1989:529), uttryckliga regler om polisens användning av handmanövrerade kameror i andra situationer. Buggningsutredningen uttalade i sitt betänkande Om buggning och andra hemliga tvångsmedel (SOU 1998:46 s. 74) att det står polisen fritt att använda handmanövrerade kameror, antingen de är dolda eller inte; det framhölls emellertid att det inte finns något positivt lagstöd för en sådan åtgärd. Med

handmanövrerade kameror avses såväl stillbildskameror som videokameror (se SOU 2003:74 s. 305).

Justitiekanslern har i ett beslut den 23 april 2001 (dnr 1002-00-21) om polisens användning av handmanövrerad kamera för identifiering – berörda personer var inte frihetsberövade – uttalat att gällande regler inte hindrar att stillbilder tas av enskilda personer i samband med en frivillig identitetskontroll. I beslutet uttalas därefter följande.

Det är alltså närmast en lämplighetsfråga om metoden bör utnyttjas. En förutsättning måste emellertid vara att fotograferingen inte genomförs med tvång eller eljest mot den enskildes vilja. En skyldighet för den enskilde att underkasta sig fotografering eller någon annan liknande åtgärd utgör nämligen ett sådant ingrepp i den enskildes personliga förhållande som enligt 8 kap. 3 § regeringsformen kräver stöd i lag och några sådana regler har inte meddelats utom såvitt avser fotografering under en förundersökning.

Av det sagda följer att den rättsliga utgångspunkten för det resonemang som redovisas i det följande är att åtgärden att fotografera någon med tvång eller annars mot dennes vilja kräver uttryckligt stöd i lag.

Enligt vad som framgår av utredningen var de personer som fotograferades vid det aktuella tillfället alla frihetsberövade. De var antingen omhändertagna med stöd av 13 § polislagen eller gripna som misstänkta för brott med stöd av rättegångsbalkens bestämmelser. R.I. var t.ex. omhändertagen enligt 13 § polislagen medan J.M. däremot var gripen som misstänkt för skadegörelse. Fotograferingen ingick som ett led i själva frihetsberövandet.

Av utredningen i ärendet framgår att åtminstone två av de fotograferade personerna hölls fast av polisen i samband med fotograferingen. Det är uppenbart att denna fotografering genomfördes med tvång. Vad gäller fotograferingen av de övriga frihetsberövade är det tydligt att man i varje fall inte kan tala om någon reell frivillighet. Jag vill i detta sammanhang erinra om 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). Det kan också noteras att polismyndigheten inte i sitt yttrande gjort gällande att de frihetsberövade personerna frivilligt underkastade sig fotograferingen, även om den anför att det inte finns någonting som visar att J.M. blev föremål för handgripligt tvång på det sätt som hon påstått i sin anmälan.

Den fråga som då uppkommer är om det fanns lagstöd för att fotografera de frihetsberövade personerna.

Som nyss nämnts var i varje fall en av dessa personer, nämligen J.M., gripen som misstänkt för brott. Ett gripandebeslut, dvs. ett beslut om användning av ett straffprocessuellt tvångsmedel, innebär att förundersökning inleds (se t.ex. SOU 1995:47 s. 155 och JO 1993/94 s. 97). Enligt bestämmelserna i 28 kap. 14 § första stycket RB får under en förundersökning fotografi tas också av andra än anhållna eller häktade under förutsättning att åtgärden erfordras för

utredning av ett brott som kan följas av fängelse. I detta sammanhang kan nämnas att det i dokumentationen avseende poliskommenderingen anges att de *gripna* skulle fotograferas. Det sägs däremot inte något om fotografering av personer som omhändertagits enligt polislagen.

Man kan på goda grunder ifrågasätta om det var erforderligt för utredningen av det skadegörelsebrott som J.M. var misstänkt för att hon fotograferades på det sätt som skedde. Det kan vidare konstateras att polismyndigheten inte i något fall har åberopat reglerna i 28 kap. 14 § RB och fingeravtrycksförordningen till stöd för fotograferingen.

Såvitt framgår av de handlingar som varit tillgängliga i ärendet var de frihetsberövade personerna, med undantag av J.M., omhändertagna enligt 13 § polislagen. Det finns inte något lagstöd för att fotografera en person med anledning av att han frihetsberövats med stöd av en bestämmelse i polislagen.

Polismyndigheten har i stället som rättslig grund för fotograferingen, som gjordes med digitalkamera, anfört att denna genomfördes inom ramen för en särskild undersökning i enlighet med reglerna i polisdatalagen om kriminalunderrättelseverksamhet. Polisdatalagens tillämpningsområde är emellertid som tidigare nämnts begränsat till att avse behandling av personuppgifter i polisens verksamhet (1 §). Den kan därför inte lägga fast någon skyldighet för enskilda att lämna uppgifter till polisen eller att på annat sätt medverka i polisens arbete. Härav följer i sin tur att polisdatalagen inte ger polisen rätt att tvångsvis fotografera någon vare sig denne är frihetsberövad eller ej.

I sammanhanget kan påpekas att Polisdatautredningen har föreslagit att användandet av digitala kameror i sig inte bör omfattas av polisdatalagen utan endast den efterföljande bearbetningen av upptagningen (SOU 2001:92 s. 158 f.). Betänkandet är för närvarande föremål för beredning i Justitiedepartementet. Det kan tilläggas att Beredningen för rättsväsendets utveckling (BRU) nyligen i sitt delbetänkande Ökad effektivitet och rättssäkerhet i brottsbekämpningen har föreslagit att det införs regler i polislagen om polisens användning av handmanövrerade kameror. Denna reglering föreslås omfatta användning av såväl stillbildskameror som videokameror och tillämpas oberoende av om den teknik som används är analog eller digital (SOU 2003:74 s. 303 f.).

Det kan sammanfattningsvis konstateras att polisens fotografering av de frihetsberövade personerna inte hade stöd i gällande lagstiftning.

Eftersom polismyndigheten i remissvaret anfört att fotografierna aldrig funnits i något register och att de numera har raderats föranleder anmälarnas fråga i den delen inte något uttalande från min sida.

Ärendet avslutas med den kritik som ligger i det sagda.

## Kritik mot en polismyndighet för långsam handläggning av ungdomsärenden

(Dnr 1677-2003)

### Anmälan

S.A. begärde i en anmälan, som kom in till JO den 28 april 2003, att JO skulle granska handläggningen av ungdomsärenden vid Polismyndigheten i Skåne, polisområde Malmö. I anmälan hänvisades till en tidningsartikel i Sydsvenska Dagbladet den 26 april 2003 som enligt uppgift bl.a. hade haft följande lydelse.

Runt 250 polisanmälningar av ungdomsbrott ligger och väntar på att behandlas hos Malmöpolisen. Hälften av dem har legat där omkring två år, trots att lagen om unga lagöverträdare (LUL) kräver att utredningarna maximalt skall ta sex veckor. Brott som misshandel, stöld och häleri ska enligt lagen prioriteras. Men i realiteten finns ingen prioriteringsordning. – Ungdomar som sitter häktade är högt, högt prioriterade, säger Leif Thorsell, utvecklare hos länspolismästaren. De ärendena tas direkt. Resten får vänta.

### Utredning

Upplysningar inhämtades från polismyndigheten. Av dessa framgick bl.a. att det den 27 maj 2003 fanns 241 öppna ungdomsärenden vid polisområde Malmö och att den s.k. sexveckorsfristen i 4 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare (LUL) hade överskridits flera gånger. Det rörde sig ofta om grov brottslighet som fordrade omfattande utredningar och inte sällan var flera gärningsmän inblandade.

Som ett led i utredningen besökte byråcheferna Erik Lindberg och Malou Lindblom, avdelningsdirektören Rolf Andersson och föredraganden Caroline Hindmarsh den 8 och 9 september 2003 polismyndigheten, polisområde Malmö, för att granska handläggningen av ungdomsärendena. De iakttagelser som gjordes vid besöket och de upplysningar som samtidigt inhämtades redovisades i en promemoria.

Vid samtal med kommissarien Lars Soldeman och förundersökningsledaren Sune Norén framkom vid besöket bl.a. att man under de senaste åren haft problem med handläggningen av ungdomsärendena. Det fanns inte tillräckliga utredningsresurser och arbetsbelastningen på utredningsmännen var för stor. Detta innebar att tidsfrister överskreds och att utredningsmän blev sjuk-skrivna. Störst problem fanns inom närpolisområde Rosengård. Sune Norén hade vid ett antal tillfällen påpekat situationen för ledningen.

Vid besöket granskades stickprovsvis polis- och åklagarakterna i de öppna ungdomsärenden som hade kommit in före den 1 augusti 2003 och i vilka en person i åldern 15–18 år var angiven som skäligen misstänkt. Granskningen inriktades på handläggningstiden. I flera ärenden (ca 10) kunde det ifrågasättas om handläggningen hade skett i enlighet med det särskilda skyndsamhetskrav som stadgas i 4 § LUL. I ett stort antal ärenden (ca 45) konstaterades att det hade förflutit mer än sex veckor från det att en person i den angivna ål-

dem hade delgivits misstanke om brott. I dessa ärenden kunde det ifrågasättas om det funnits skäl att överskrida den i 4 § LUL föreskrivna sexveckorsfristen.

- I remiss till polismyndigheten begärdes upplysningar och yttrande över
- orsaken till den långa handläggningstiden i ett stort antal ungdomsärenden och till de problem som synes ha uppkommit med handläggningen av dessa ärenden under de senaste åren och
  - vilka åtgärder som polismyndigheten vidtagit och eventuellt avser att ytterligare vidta för att komma till rätta med de långa handläggningstiderna och den uppkomna situationen.

I sitt remissvar anförde polismyndigheten (länspolismästaren Anders Danielsson) i huvudsak följande.

#### *Upplysningar*

##### Bakgrund

I polisområde Malmö utreds ungdomsbrott vid det närpolisområde inom vars område den unge är bosatt. De poliser som arbetar inom respektive närpolisområde har kännedom om de ungdomar som bor där och har ett naturligt samarbete med skola och socialtjänst samt med den ungdomsverksamhet som bedrivs inom området.

Under 1990-talet var Malmöpolisen föremål för stora personalnedskärningar avseende poliser. Nedskärningarna drabbade främst närpolisverksamheten och har, tillsammans med den under senare delen av 1990-talet ökande asocialiteten bland ungdomarna, inneburit ökad arbetsbelastning för ungdomsutredarna inom polisområdet. Den ökade arbetsbelastningen har medfört att flera utredningsmän har blivit sjuk-skrivna. Problem har uppstått med att klara de lagstadgade tidsfristerna för ungdomsärenden.

##### Vidtagna åtgärder

Polisledningen, både på områdes- som myndighetsnivå, har varit medveten om problemet och har vidtagit ett antal åtgärder för att komma tillrätta med svårigheterna. Försök har gjorts att förbättra arbetsmiljön. Administrationen av utredningsverksamheten inom närpolisverksamheten har centraliserats i syfte att frigöra utredningsresurser samtidigt som personal från andra utredningsenheter har kommenderats till arbetet med ungdomsutredningar. Insatser har fortlöpande gjorts för att nyrekrytera utredningspersonal till arbetet med ungdomsutredningar.

Under hösten 2002 och våren 2003 genomfördes riktade insatser för att nedbringa balanserna. Under hösten 2002 kommenderades ytterligare personal från den övriga utredningsverksamheten för att handlägga ungdomsutredningar. Åtgärden hade dock en begränsad effekt bl.a. på grund av personalomsättning och en stor tillströmning av nya ärenden. Polisledningen beslutade därför att under våren 2003 genomföra ett program för att arbeta av balanserna, denna gång även med förstärkning av personal från andra polisområden.

Samtidigt med dessa åtgärder uppdrog länspolismästaren åt kommissarien Leif Thorsell att utreda utredningsverksamheten avseende ungdomsbrottligheten i polisområde Malmö. Utredningen utmynnade i ett förslag att under sex månader bedriva ett projekt i polisområdet med syfte att utveckla nya utredningsmetoder för en ökad effektivitet med bibe-



hållen rättssäkerhet. Projektet påbörjades den 1 september 2003 och skall pågå till den 29 februari 2004.

#### Yttrande

##### Bedömning

Polismyndigheten är medveten om att det har förekommit långa handläggningstider i ungdomsutredningar och att de tidsfrister som anges i 4 § LUL inte vid alla tillfällen har kunnat följas. Uppföljningen av ärendena i närpolisområdena har inte heller varit tillräcklig. Det kan nämnas att i Malmö är dock detta inte ett problem bara för polis och åklagare utan även för socialtjänsten, som har fått kritik av länsstyrelsen för att man inte klarar av att utreda alla de ungdomsärenden som kommer från polisen (se artikel i Sydsvenska Dagbladet den 5 november 2003).

Malmö är en brottsbelastad stad, särskilt vad avser brott begångna av unga lagöverträdare. Ungdomsbrottsutredarna upplever ärendena som särskilt svårhanterliga och arbetsamma. Flera faktorer påverkar arbetet. Många av de ungdomar som begår brott är första eller andra generationens invandrare och behärskar det svenska språket dåligt. För att ett förhör skall kunna genomföras behövs ofta tolk. Det är ytterst sällan den misstänkte är frihetsberövad. Utredarna har en ambition att vid det första förhörstillfället med den misstänkte inte bara kalla utan även se till att få medverkan av inblandade parter, föräldrar, socialtjänsten och försvarare. Att uppfylla det krav lagen ställer på snabb handläggning kan ibland vara svårt att förena med de krav lagen ställer i övrigt.

Polismyndigheten arbetar intensivt med att komma till rätta med de långa handläggningstiderna och det finns en stor tilltro till det nu pågående ungdomsutredningsprojektet. Projektet har hittills varit framgångsrikt på så sätt att balansen av ungdomsärenden den 1 september 2003 har minskat från 372 till 329 ärenden inklusive spaningsärenden och ärenden som avses i 31 § LUL. Endast i ett fåtal av de ärenden som nu handläggs har tidsfristen överskridits och i den mån detta har skett bedöms särskilda omständigheter föreligga, t.ex. att den misstänkte är efterlyst eller att denne inte inställer sig för delgivning enligt 23 kap 18 § RB.

Av de ärenden som nämns i promemorian från JO är flertalet i dag slutredovisade. Kommentarer kring enskilda ärenden finns i bilaga till detta yttrande (*här utelämnad, se dock nedan; JO:s anmärkning*).

Det kan slutligen tilläggas att polismyndigheten nyligen har beslutat en brottsförebyggande strategi för ungdomsbrott i syfte att komma till rätta med ungdomskriminaliteten. Polismyndigheten har även för avsikt att ta initiativ till ett intensifierat samarbete mellan berörda parter i samhället för att med gemensamma ansträngningar åstadkomma en reduktion av brottsligheten bland ungdomar.

Som framgått av remissvaret kommenterades i bilagan till polismyndighetens yttrande de enskilda ärenden som togs upp i JO:s promemoria. I merparten av dessa ärenden hänvisade polismyndigheten till hög arbetsbelastning som förklaring till den långa handläggningstiden. I några fall hänvisades emellertid till andra omständigheter, t.ex. att det hade handlat om en omfattande utredning eller att det hade tillkommit ytterligare brottsmisstankar.

I ett beslut den 26 mars 2004 anförde *chefsJO Melin* bl.a. följande.

### Bedömning

Enligt 23 kap. 4 § andra stycket rättegångsbalken (RB) skall en förundersökning bedrivas så skyndsamt som omständigheterna medger. Av flera skäl har det emellertid ansetts angeläget att förundersökningar som gäller brott som begåtts av ungdomar bedrivs med särskild skyndsamhet. Sådana brott är ofta ett tecken på en begynnande negativ utveckling för den unge. Det är bl.a. därför särskilt viktigt att tiden mellan brottet och reaktionen inte blir alltför lång. Sambandet mellan brottet och reaktionen måste stå klart för den unge (se prop. 1994/95:12 s. 26). Det kan vidare nämnas att regeringen så sent som i budgetpropositionen för år 2003 uttalat att ungdomsbrottsligheten är en högt prioriterad fråga och att en av huvuduppgifterna för kriminalpolitiken är att förhindra att barn och ungdomar rekryteras till en kriminell livsstil (prop. 2002/03:1, utgiftsområde 4, Rättsväsendet, s. 26).

För att lagföringen av ungdomar skall ske snabbt har det i lagen med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare införts ett särskilt skyndsamhetskrav och en tidsfrist vad gäller handläggningen av ungdomsären den hos polis och åklagare. En förundersökning mot den som inte har fyllt 18 år och som gäller brott för vilket det är föreskrivet fängelse i mer än sex månader skall bedrivas med särskild skyndsamhet. Förundersökningen skall avslutas och beslut i åtalsfrågan fattas så snart det kan ske och senast inom sex veckor från dagen för delgivning av brottsmisstanke enligt 23 kap. 18 § första stycket RB. Tidsfristen får överskridas endast om det är nödvändigt med hänsyn till utredningens beskaffenhet eller andra särskilda omständigheter (4 § LUL).

Bestämmelsen ger således utrymme för att i undantagsfall överskrida den föreskrivna sexveckorsfristen. I fråga om när ett sådant överskridande får ske har i förarbetena angetts följande. Fristen får överskridas endast om det är absolut nödvändigt, t.ex. om det är fråga om en mycket omfattande brottsutredning såsom vid ligabrottslighet med många misstänkta och ett stort antal brott som är svårutredda. Vidare nämns det fallet att man under förundersökningens gång upptäcker nya brott som den unge misstänks för eller att den unge under det att förundersökningen pågår begår nya brott. Ett annat exempel är att det är nödvändigt att genomföra tekniska undersökningar som tar lång tid. Det förhållandet att det för tillfället råder brist på utredningspersonal eller att andra uppgifter anses böra ges företräde innebär däremot inte att fristen får överskridas. Utredningen skall slutföras så snart det kan ske, vilket innebär att hela tidsfristen får utnyttjas endast om det är nödvändigt. I många fall bör det vara möjligt att besluta i åtalsfrågan inom kortare tid än den stadgade tidsfristen (se prop. 1994/95:12 s. 96 f.).

Som framgår av utredningen kunde vid granskningen av ungdomsärendena i Malmö konstateras att handläggningen i vissa ärenden inte syntes ha bedrivits i enlighet med det särskilda skyndsamhetskrav som föreskrivs i 4 § LUL men framför allt att den s.k. sexveckorsfristen hade överskridits i ett stort antal ärenden.

I vissa ärenden var det fråga om omfattande utredningar med t.ex. flera misstänkta gärningsmän och i några ärenden fanns det någon annan godtagbar

förklaring till att brottsutredningen drog ut på tiden. I dessa fall har jag självfallet inte någon erinran mot handläggningstiden.

Som förklaring till de långa handläggningstiderna i merparten av ungdomsärendena har polismyndigheten emellertid endast hänvisat till hög arbetsbelastning, vilket i sin tur medfört hög sjukfrånvaro och rekryteringsproblem. Jag har förståelse för att arbetssituationen under de senaste åren har varit mycket ansträngd för ungdomsutredarna. Brist på utredningspersonal utgör emellertid, som framgått, inte något godtagbart skäl för att överskrida den lagstadgade sexveckorsfristen. Enligt min mening är det alltså helt oacceptabelt att sexveckorsfristen har överskridits i så många ungdomsärenden som varit fallet.

Utredningen ger vid handen att polisleddningen redan under sommaren 2002 uppmärksammats på de problem som funnits beträffande ungdomsutredningarna vid polisområde Malmö. Vissa åtgärder vidtogs också i augusti samma år. Effekten av dessa uppges emellertid ha blivit begränsad. Mot denna bakgrund kan det givetvis på goda grunder ifrågasättas om inte polismyndigheten tidigare än som skett borde ha vidtagit mera kraftfulla åtgärder för att försöka komma till rätta med de långa handläggningstiderna i ungdomsärendena.

Jag konstaterar att det under tiden september 2003–februari 2004 pågått ett särskilt projekt i polisområde Malmö med syfte att utveckla nya arbetsmetoder för en ökad effektivitet med bibehållen rättssäkerhet avseende ungdomsbrottsligheten. Jag förutsätter att polismyndigheten utvärderar projektet och, om så erfordras, vidtar ytterligare åtgärder för att förbättra den brottsutredande verksamheten.

Det kan sammanfattningsvis konstateras att polismyndigheten förtjänar allvarlig kritik för de långa handläggningstiderna av ungdomsärendena vid polisområde Malmö.

*Det kan nämnas att chefsJO Melin i ett annat beslut samma dag framförde viss kritik mot åklagares vid Åklagarmyndigheten i Malmö handläggning av ungdomsärenden (se dnr 3848-2003 på JO:s hemsida [www.jo.se](http://www.jo.se)).*

## Remiss av betänkandet Förstärkt granskning av polis och åklagare (SOU 2003:41)

(Dnr 2496-2003)

I ett lagstiftningsärende avseende en översyn av den ordinära tillsynen av polis och åklagare m.m. avgav chefsJO Eklundh den 26 september 2003 följande yttrande till Regeringskansliet, Justitiedepartementet.

### Allmänt

Kommittén om tillsynen över polis och åklagare har enligt sina direktiv haft till uppdrag att se över den ordinära tillsynen av polisen och åklagarväsendet i syfte att säkerställa att medborgarnas krav på en demokratisk kontroll kan tillgodoses på bästa sätt. I uppdraget har vidare ingått att överväga om re-

gleringen, organisationen, ledningen och handläggningsrutinerna för brottsanmälningar och klagomål mot anställda inom polisen och åklagarväsendet uppfyller de krav som måste ställas på en sådan verksamhet. En viktig del av uppdraget har varit att överväga om det finns skäl att inrätta ett oberoende tillsynsorgan med uppgift att utöva tillsyn över polisens och åklagarväsendets brottsutredningsverksamhet.

Enligt min mening har kommittén inte fullgjort huvuddelen av det uppdrag som lagts fast i direktiven. Jag vill här särskilt peka på den bristfälliga analysen av tillsynsbegreppet och på den så gott som totala avsaknaden av diskussion av frågan om inrättande av ett särskilt tillsynsorgan för polis och åklagare. Som kommer att framgå av det följande är vidare de förslag som ändå läggs fram behäftade med brister i viktiga hänseenden.

### **Tillsynsbegreppet**

Ett grundläggande krav på ett utredningsarbete som gäller utformningen av tillsynen över ett visst område av den offentliga verksamheten är att man klarlägger vad man åsyftar med begreppet tillsyn. Det är härvid nödvändigt att behandla ett antal olika frågor. En sådan fråga är vilka grundläggande krav man måste ställa på en kontrollverksamhet för att den över huvud taget skall kunna betecknas som tillsyn. Andra frågor gäller vilka olika aspekter av den kontrollerade verksamheten som bör bli föremål för tillsyn och hur tillsynen bör anordnas för att den skall bli så effektiv som möjligt i de olika hänseenden som kan aktualiseras.

Som framhålls i betänkandet är begreppet tillsyn inte helt klart. Den diskussion i ämnet som förs av Tillsynsutredningen i betänkandet (SOU 2002:14) Granskning på medborgarnas uppdrag gäller i huvudsak frågan om statlig tillsyn över tillsynsobjekt utanför den statliga myndighetsorganisationen. Detsamma gäller beträffande Riksrevisionsverkets rapport Statlig tillsyn – ett förvaltningspolitiskt styrmedel (RRV 1996:10 bilaga 2) (se s. 45 i kommitténs betänkande). De resonemang som förs där är således inte direkt tillämpliga på den problematik som här är aktuell, nämligen frågan om statlig tillsyn över statliga myndigheter. Man är därför vid övervägandena i frågan om tillsyn över polis och åklagare till stor del hänvisad till att utgå från hur den som tillsyn betecknade kontroll som i dag utövas över statliga myndigheter är inriktad och organiserad.

Man finner då att uttrycket tillsyn används för att beteckna flera olika slag av kontroll av den verksamhet som bedrivs av myndigheterna. Allmänt gäller emellertid att det är fråga om en kontroll som syftar till att vidmakthålla och förbättra kvaliteten i verksamheten i det eller de hänseenden som tillsynen avser.

Det kan vidare konstateras att beteckningen tillsyn har reserverats för en kontroll som bedrivs av en myndighet som är organisatoriskt fristående från den myndighet som är tillsynens objekt. Det kan vara fråga om en myndighet på en högre nivå inom den myndighetsorganisation där tillsynsobjektet ingår. Som exempel på detta kan nämnas Rikspolisstyrelsens (RPS) tillsyn över polismyndigheterna och Riksåklagarens (RÅ) tillsyn över åklagarmyndighe-

terna. Tillsyn kan också bedrivas av organ som är organisatoriskt helt fristående från den verksamhet som är föremål för tillsynen. Sådana organ är Riksrevisionen, Justitiekanslern (JK) och Riksdagens ombudsmän (JO). Den kontroll av den egna myndighetens verksamhet som enligt 7 § verksförordningen (1995:1322) ankommer på myndighetens chef faller däremot utanför tillsynsbegreppet.

En stor del av den tillsyn som bedrivs i dag består i en kontroll av att de inom mål- och resultatstyrningen fastlagda målen för verksamheten uppnås och att anvisade medel också i övrigt används på det sätt som riksdagen och regeringen har avsett. Detta är fallet med den tillsyn i form av effektivitetsrevision som utövas av Riksrevisionen. Också den tillsyn över polismyndigheterna som utövas av RPS har i huvudsak en sådan inriktning. Det rör sig här således om en tillsyn som i första hand är inriktad på att tillgodose intresset av att statsförvaltningen fungerar effektivt och med god hushållning av allmänna medel.

Den i en rättsstat grundläggande legalitetsprincipen innebär emellertid att det härutöver måste ställas höga krav på den rättsliga kvaliteten i myndigheternas verksamhet. En noggrann tillämpning av legalitetsprincipen utgör i själva verket det viktigaste inslaget i det kvalitetsbegrepp som måste användas när man bedömer de rättstillämpande myndigheternas verksamhet ur den enskilde medborgarens perspektiv. Det är därför nödvändigt att myndigheternas rättstillämpning i det enskilda fallet kan bli föremål för kvalificerad granskning i form av en effektiv rättslig tillsyn. Med hänsyn till de långtgående befogenheter att ingripa i enskilda förhållanden som tilldelats polisen och åklagarna är en sådan tillsyn av särskilt stor betydelse på dessa verksamhetsområden. En effektiv rättslig tillsyn är i själva verket en nödvändig förutsättning för att medborgarna skall ha förtroende för verksamheten.

Om man bedömer kommitténs förslag utifrån de nu angivna utgångspunkterna kan man göra följande konstateranden.

Kommittén ansluter sig uppenbarligen till uppfattningen att tillsyn i egentlig bemärkelse utmärks av att den utövas av en överordnad myndighet eller av någon annan som är fristående i förhållande till den kontrollerade myndigheten. Den slår vidare fast att ett tillsynsansvar sträcker sig längre än det kontrollansvar som chefen har enligt verksförordningen (s. 172). Enligt kommitténs uppfattning bör man emellertid inte bara anlägga en principiell utan också en mer pragmatisk syn på frågan om ansvaret för tillsynen. Kommittén pekar i detta sammanhang allmänt på de praktiska svårigheterna med att lägga tillsynsuppgifter på helt fristående instanser. I överensstämmelse med denna uppfattning intar den sedan ståndpunkten att en kontroll av den egna myndighetens verksamhet utövad av dess styrelse kan betraktas som tillsyn.

Detta synsätt ger uppenbarligen upphov till avsevärd terminologisk förvirring. Kommitténs förslag i detta hänseende innebär vidare en radikal förändring av styrelsernas roll inom den statliga förvaltningen. Av reglerna i 11–13 §§ verksförordningen framgår nämligen att styrelsernas roll som ledningsorgan är av övergripande natur och att det således inte ingår i styrelsernas uppgifter att befatta sig med enskilda ärenden i myndighetens verksamhet. Detta kommer för polisstyrelsernas del till tydligt uttryck i bestämmelsen i 3

kap. 2 § andra stycket polisförordningen (1998:1558) att styrelsen inte får avgöra frågor som avser polisledning i särskilda fall.

Än allvarligare är att man med kommitténs syn på tillsynsbegreppet helt bortser från frågan om allmänhetens förtroende för verksamheten. Hur väl man än organiserar egenkontrollen inom en myndighet, kommer den inte att kunna värja sig mot anklagelser från allmänhetens sida för att ta ovidkommande hänsyn i sin verksamhet. Grundläggande för förtroendet för all tillsyn, och därmed också för förtroendet för den verksamhet som tillsynen avser, är att den bedrivs självständigt och opartiskt och att tillsynsorganet har befogenheter som går utöver vad som följer av det ansvar som vilar på en myndighets ledningsorgan.

Man kan således inte lägga det av kommittén uppfunna tillsynsbegreppet till grund för de fortsatta övervägandena i de här aktuella frågorna. Utgångspunkten måste även i fortsättningen vara att tillsyn är en verksamhet som definitionsmässigt kan utövas endast av organ som organisatoriskt är skilda från objektet för tillsynen.

En annan svaghet i kommitténs förslag är att den inte gör någon skillnad mellan olika slag av tillsyn. Det är t.ex. uppenbart att en effektivitetskontroll måste bedrivas på ett annat sätt och kräver andra kvalifikationer av den som utför kontrollen än vad som gäller i fråga om en rättslig tillsyn inriktad på myndigheternas handläggning av enskilda ärenden. Inriktningen av tillsynen blir med andra ord bestämmande för de former i vilka den skall bedrivas. Det är t.ex. inte en slump att det under riksdagen finns ett särskilt organ för effektivitetsgranskning och ett annat för rättslig tillsyn.

Kommittén synes i första hand betrakta tillsynen över polis och åklagare som en effektivitetskontroll som närmast hör hemma i mål- och resultatstyrningen, vartill kommer en inte närmare beskriven tillsyn i rättsliga frågor, främst i form av aktgranskning. Det är i varje fall tydligt att ett sådant synsätt i praktiken har varit bestämmande för kommitténs förslag.

Det är enligt min mening naturligt att den effektivitetskontroll som utgör ett inslag i mål- och resultatstyrningen utövas inom de berörda myndighetsorganisationerna. Uppgiften att utföra denna kontroll bör även fortsättningsvis i första hand åvila myndighetscheferna i form av en myndighetens egenkontroll. Också styrelserna har här ett övergripande ansvar. Huvudansvaret för den *tillsyn som består i en effektivitetskontroll* bör på motsvarande sätt ligga kvar på centralmyndigheterna RPS och RÅ. Den inspektionsverksamhet som för närvarande bedrivs av RPS bör således bestå i huvudsak oförändrad. Förtroendeaspekten tillgodoses här på ett godtagbart sätt genom att kontrollen utförs av ett organ som befinner sig på en högre nivå i myndighetsorganisationen än de myndigheter och befattningshavare som är föremål för kontrollen.

När man inrättar ett system för *rättslig tillsyn* av polis och åklagare måste hänsynen till allmänhetens förtroende för verksamheten däremot sättas i centrum för övervägandena på ett helt annat sätt än när det är fråga om en effektivitetskontroll. Systemet måste ges en sådan utformning att det inte i sig ger något utrymme för misstro. Detta innebär exempelvis att man inte kan avfärda den med jämna mellanrum återkommande kritiken mot att "polisen utreder

polisen” som irrelevant. Allmänt gäller att ju längre bort det kontrollerande organet i organisatoriskt hänseende befinner sig från den som kontrolleras, desto större blir allmänhetens förtroende för kontrollen. Det är mot denna bakgrund som man skall se tanken på ett särskilt organ för tillsyn över polisens och åklagarnas brottsutredande verksamhet.

### **Ett särskilt organ för tillsyn över polisens och åklagarnas verksamhet**

Som nyss nämnts har kommittén haft till uppdrag att särskilt överväga om det finns skäl att inrätta ett oberoende tillsynsorgan med uppgift att utöva tillsyn över polisens och åklagarnas brottsutredningsverksamhet. Denna fråga behandlas på drygt en sida i betänkandet (s. 185 f.), där tanken på ett sådant organ avfärdas med hänvisning i första hand till statsfinansiella skäl. Vidare anförs vissa skäl av mera principiell natur, bl.a. att inrättandet av ett sådant organ skulle förändra strukturen inom polisen och åklagarväsendet. Tanken på ett fristående organ för handläggning av brottsanmälningar mot anställda inom polisen avvisas lika lakoniskt på mindre än en sida (s. 191 f.). Också här pekar man bl.a. på kostnadsfrågan.

Det borde vara en självklarhet att man inte kan avfärda en viss organisatorisk lösning som olämplig utan att först ha diskuterat frågorna om vilka uppgifter organisationen skall ha och hur den kan tänkas se ut. Man har t.ex. inte någon grund för att säga att en viss organisatorisk lösning är för dyr, om man inte har bildat sig någon som helst uppfattning om vad den skall syssla med och hur den skall utformas.

Man måste vid en diskussion om inrättande av ett fristående organ för rättslig kontroll av polisens och åklagarnas verksamhet först och främst beakta att den ordinära rättsliga kontrollen av denna verksamhet i dag uppträder i ett stort antal olika former av vilka endast en del faller in under tillsynsbegreppet.

I fråga om polisen utövas den rättsliga kontrollen dels – om också i begränsad utsträckning – av RPS i form av inspektioner, dels genom det särskilda förfarandet för handläggning av brottsanmälningar och andra klagomål mot polismän. Av betydelse i sammanhanget är vidare den kontroll av polisens brottsutredande verksamhet som utförs av åklagarna i deras roll som förundersökningsledare. I denna kontrolluppgift ligger bl.a. att pröva framställningar om överprövning av polismyndighetens beslut i frågor om inledande eller nedläggning av förundersökning.

Inom åklagarväsendet utövas rättslig kontroll genom RÅ:s tillsynsverksamhet, genom överprövningssystemet och genom handläggningen hos överåklagarna och RÅ av brottsanmälningar och andra klagomål mot åklagare. Härtill kommer den kontroll av den egna myndigheten som utförs av överåklagarna.

Den fråga som har tilldragit sig störst intresse i den allmänna debatten gäller formerna för utredning av brottsmisstankar mot anställda inom polisen. Det är i första hand i detta hänseende som frågan om allmänhetens förtroende för verksamheten har aktualiserats. Jag kan som ett exempel på detta hänvisa till debatten om handläggningen av Osmo Vallo-ärendet. Det ligger därför

nära till hands att i första hand granska argumenten för och emot inrättandet av en särskild myndighet för handläggningen av sådana ärenden. Förtroendeaspekten är emellertid av stor betydelse också såvitt gäller handläggningen av brottsanmälningar mot åklagare. Men de nu nämnda frågorna kan också betraktas som delfrågor ingående i ett större komplex, som avser en samlad tillsyn över all den rättstillämpande verksamhet som bedrivs av polis och åklagare. Om man anser att det finns goda skäl för att inrätta en särskild organisation för tillsyn över den brottsutredande verksamheten hos polis och åklagare, blir det därför naturligt att överväga att dit föra också frågor om handläggningen av ärenden avseende brott och andra fel i myndighetsutövning av polisanställda och åklagare.

Frågan om den organisatoriska formen för rättslig tillsyn över polis och åklagare är komplicerad och låter sig inte avfärdas på ett par trycksidor. Det finns i själva verket ett antal skäl såväl för som emot ett självständigt organ för sådan verksamhet som måste beaktas innan man kan ta ställning i saken. Man kan också tänka sig att avgränsa uppdraget för ett sådant organ på olika sätt.

Mot bakgrund av vad som har sagts i det föregående låter jag diskussionen i detta avsnitt av mitt yttrande avse frågan om inrättande av ett fristående tillsynsorgan med ett uppdrag som omfattar såväl handläggning av brottsanmälningar och andra klagomål mot polisanställda och åklagare som rättslig tillsyn i egentlig bemärkelse över polis- och åklagarväsendena.

Som skäl för *ett fristående tillsynsorgan* kan man anföra bl.a. följande.

Den som anmäler ett brott av en polisman eller åklagare har större förtroende för utredningen om den bedrivs av ett organ som inte uppfattas som en del av polis- eller åklagarväsendet. Det saknar här betydelse om dagens "interna" verksamhet faktiskt bedrivs på ett kompetent och opartiskt sätt. Man blir ändå aldrig kvitt kritik av typen "polisen utreder polisen".

Det finns i detta sammanhang anledning att erinra om vad som sägs om utredningen av brottsanmälningar mot polisen av Europarådets antitortyrkommitté (CPT) i dess slutliga rapport från besöket i Sverige den 28 januari–den 5 februari 2003. Kommittén uttalar där, med anledning av det svenska systemet med åklagarledda utredningar, att den i ett antal utredningar har kunnat konstatera att åklagarnas insatser har varit begränsade till att ge polisen direktiv att inleda en utredning, att ta emot utredningsresultatet från polisen och att fatta beslut i åtalsfrågan (s. 12).

I principfrågan om inrättande av ett särskilt organ för handläggning av brottsanmälningar mot polismän uttalar kommittén inledningsvis följande.

In the report on its 1998 periodic visit to Sweden the CPT stressed the importance of the existence of effective procedures for examining complaints against the police. The Committee has also emphasised that, if a police complaints mechanism is to enjoy public confidence, it must both be, and be seen to be independent and impartial. In this respect the CPT has made clear its view that it would be preferable for the investigative work concerning complaints against the police to be entrusted to an agency which is demonstrably independent of the police. (s. 11).



Sedan kommittén redovisat sina iakttagelser av handläggningen av anmälningar mot polismän vid Polismyndigheten i Västra Götaland, avseende bl.a. händelserna i Göteborg i juni 2001, uttalar den därefter sammanfattningsvis följande.

On the basis of its most recent evaluation of the effectiveness of investigations into complaints against the police in Sweden, the CPT can only conclude that, at present, the practice of investigating police officers and public prosecutors is not always in accordance with the principles of independence, effectiveness, promptness and expeditiousness set out above (s. 14).

Kommittén gör därefter följande rekommendation.

In the light of its delegation's findings during the 2003 visit, the CPT recommends that the Swedish authorities urgently reconsider the need for the investigation of complaints against the police to be entrusted to an agency which is demonstrably independent of the police (s. 15).

Om man vidgar perspektivet till att avse polisens och åklagarnas brottsutredande verksamhet i stort, kan man med utgångspunkt i iakttagelser gjorda bl.a. i JO:s tillsyn konstatera att det i dag råder en betydande misstro mot polisens förmåga att utreda anmälda brott. Existensen av ett särskilt organ med uppgift att utöva tillsyn över den brottsutredande verksamheten skulle därför kunna få en stor psykologisk betydelse.

En annan vinst med ett fristående granskningsorgan är att man kan få till stånd en oberoende tillsyn över den operativa verksamhet som inom RPS bedrivs av Säkerhetspolisen och Rikskriminalpolisen (jfr SOU 2000:25 s. 262 f.). Som jag återkommer till i det följande bör ett fristående granskningsorgan ha ställning som självständig myndighet direkt under regeringen. Man kan då visserligen göra den invändningen att det är främmande för den svenska förvaltningstraditionen att en sådan myndighet utövar tillsyn över verksamhet som bedrivs vid en annan myndighet på samma nivå. Med hänsyn till den fristående ställning i förhållande till RPS i övrigt som Säkerhetspolisen och Rikskriminalpolisen numera i praktiken har väger emellertid ett sådant argument enligt min mening inte särskilt tungt. Jag vill i sammanhanget vidare erinra om att frågan om den centrala polisens organisation och ställning för närvarande är föremål för överväganden. Självfallet skall granskningsorganets tillsyn däremot inte avse den övriga verksamheten hos RPS och inte heller den rättsliga verksamhet som bedrivs av RÅ.

Inrättandet av en fristående myndighet för tillsyn över polis och åklagare skapar också rättsliga förutsättningar för en samordnad tillsyn över den brottsutredande verksamheten. Det är, bl.a. på grund av gällande sekretessregler, svårt att inom ramen för nuvarande ordning få till stånd en samordnad granskning av polis och åklagare. Det är t.ex. inte möjligt för polismän att delta i en inspektion på en åklagarmyndighet och vice versa annat än om de förordnas som uppdragstagare hos RÅ respektive RPS. Vidare visar erfarenheterna från JO:s tillsynsverksamhet att det ofta från början inte är klart om det är åklagaren eller polisen som bär ansvaret för fel i en viss förundersökning. I själva verket visar det sig ofta att ansvaret får fördelas mellan dessa två. Om felet är så allvarligt att det skall beivras i straffrättslig ordning kan en

fristående myndighet på samma sätt som JO och JK ingripa mot såväl polismän som åklagare. Det nuvarande systemet medför däremot den komplikationen att åtal mot åklagaren inte får väckas av någon annan än RÅ, medan det däremot är en sak för åklagarväsendet på lägre nivå att handlägga frågor om brottsmisstankar mot polismän.

Det är vidare av stor betydelse för allmänhetens förtroende för rättsväsendet att ett särskilt tillsynsorgan som också handlägger brottsanmälningar mot åklagare och polismän kan börja arbeta omedelbart, när det inträffar en uppmärksammas händelse som kräver en omfattande resursinsats. Jag kan i detta sammanhang peka på den oklarhet som alltför länge rådde i frågan om vem som skulle ha ansvaret för handläggningen av det stora antal anmälningar mot polisen som gjordes med anledning av händelserna i Göteborg i början av juni 2001. Till följd av denna oklarhet kom utredningsarbetet inte i gång förrän efter sommarsemestrarna, trots att det här hade varit särskilt angeläget att utredningsarbetet inleddes utan omgång.

Om utvecklingen, vilket inte kan uteslutas, går mot inrättandet av en enda polismyndighet och en enda åklagarmyndighet i landet, blir det ofrånkomligt med ett fristående organ för tillsynen över den brottsutredande verksamheten, eftersom i så fall all den ordinära rättsliga kontrollverksamhet som bedrivs i dag blir myndighetsintern och därmed definitionsmässigt kommer att falla utanför tillsynsbegreppet.

Om man inrättar ett fristående organ för rättslig tillsyn över polis och åklagare, kan man senare, om det bedöms lämpligt, dit föra också uppgifterna att utöva tillsyn över tullens och skattebrottsenheternas brottsbekämpande verksamhet.

Som skäl *mot ett fristående tillsynsorgan* kan man anföra följande.

En förutsättning för att man skall få personal med tillräcklig kompetens är att den i huvudsak rekryteras från polisen och åklagarväsendet. Den naturliga lösningen är att den personal som i dag har motsvarande uppgifter vid polisens internutredningsenheter, vid åklagarmyndigheterna och hos RÅ överförs till den nya organisationen. Det kan emellertid inte uteslutas att man möter rekryteringssvårigheter som i inledningsskedet innebär vissa kostnadsökningar i förhållande till nuvarande ordning.

Det kan vidare, åtminstone inledningsvis, vara svårt att få tillräcklig förståelse för tillsynsorganets arbete hos polisen och åklagarna, och det finns också en risk för spänningar mellan ett fristående tillsynsorgan och ledningsorganen i polis- och åklagarväsendena.

Innan man bestämmer sig för att inrätta ett fristående tillsynsorgan måste *följande frågor ha lösts*.

Den första frågan gäller organets rättsliga ställning. För att det skall kunna utöva en helt självständig tillsyn över polis och åklagare krävs att det är fristående från såväl åklagar- som polismyndighetsväsendet. En Ekobrottsmyndighetslösning är därmed utesluten. Organet bör, som jag redan nämnt, i stället ha ställning som självständig myndighet direkt under regeringen.

Nästa fråga gäller de befogenheter som bör ges åt tillsynsorganet och dess anställda. För att organet skall kunna handlägga brottsanmälningar mot polis- anställda och åklagare måste det uppenbarligen ha tillgång till personal med befogenheter som åklagare respektive polisman. Chefen för myndigheten måste uppfylla de krav på juridisk kompetens som ställs på innehavarna av befattningarna som riksåklagare och vice riksåklagare.

Eftersom tillsynsorganet inte ingår i vare sig polis- eller åklagarorganisa- tionen, är det nödvändigt att ge de anställda där de befogenheter som krävs genom en särskild lag. Det är naturligt att därvid betrakta de befattningshava- re som har åklagaruppgifter som särskilda åklagare i rättegångsbalkens be- märkelse.

En annan fråga som måste lösas är vem som skall ha rätt att aktualisera frågor om disciplinansvar för de befattningshavare som står under organets tillsyn. Enligt min mening bör såväl anställningsmyndigheterna som tillsyns- organet ha sådan befogenhet. En naturlig fördelning av disciplinärenden dem emellan är att anställningsmyndigheten tar upp myndighetsinterna frågor och tillsynsorganet sådana fel som på något sätt berör utomstående personer.

Eftersom det tillsynsorgan som jag har skisserat i det föregående är tänkt att ha åklagarfunktioner, måste förhållandet till det vanliga åklagarväsendet klarläggas. Den lösning som ligger närmast till hands är att organet i förhål- lande till åklagarväsendet får en exklusiv behörighet såvitt gäller brott be- gångna av polisanställda och åklagare i tjänsten. Detta innebär att alla anmäl- ningar mot sådana befattningshavare som kommer in till polisen eller åkla- garväsendet utan föregående prövning skall lämnas till tillsynsorganet.

Frågan hur man skall förfara med utredningen av brott begångna utanför tjänsten är mer komplicerad. Det kan t.ex. i sådana fall förekomma att också personer utan anknytning till polis- eller åklagarväsendet är delaktiga i ett brott som har begåtts av en polisanställd eller en åklagare.

Man måste också ta ställning till hur man skall förfara med överprövnings- förfarandet. Det är här inte fråga om tillsyn i egentlig mening utan om utnytt- jande av befogenhet för en högre åklagare – i sista hand RÅ – att överta ett ärende från en lägre åklagare. Det ligger i sakens natur att en sådan befogen- het inte bör överföras till ett organ utanför åklagarväsendet. Eftersom över- prövningsförfarandet i praktiken fungerar som ett kontrollredskap, medför detta emellertid den komplikationen att den rättsliga kontrollen av åklagarvä- sendet i viss utsträckning kommer att delas mellan RÅ och det särskilda till- synsorganet. Det kan t.ex. inte uteslutas att en och samma fråga samtidigt kan hamna hos tillsynsorganet med anledning av ett klagomål och hos RÅ till följd av en framställning om överprövning. Man måste således finna en lämp- lig modell för samverkan mellan RÅ och tillsynsorganet.

En närliggande fråga som också måste diskuteras är hur man skall samord- na den tillsynsverksamhet som bedrivs av ett självständigt tillsynsorgan med den ledning som utövas av de centrala organen inom polis- och åklagarväsen- dena. Jag tänker här på sådant som utfärdande av allmänna råd och annan vägledande verksamhet.

Man bör också ta ställning till om man skall etablera ett överprövningssy- stem även i tillsynsorganets verksamhet. Den modell som i så fall blir aktuell

är att ge dettas chef en rätt att överta åklagaruppgifter från underordnade befattningshavare. Det kan vidare finnas anledning att överväga en ordning som innebär att ingen annan än chefen får rätt att fatta beslut i de förundersöknings- och åtalsfrågor som gäller åklagare.

### **Alternativa lösningar**

Enligt min mening är de problem som har nämnts i det föregående inte svårare än att det är möjligt att finna lämpliga lösningar på dem. Om man emellertid gör den bedömningen att det är ett alltför radikalt grepp att inrätta en tillsynsmyndighet med det vidsträckta uppdrag som har diskuterats i det föregående, kan man – utan att som kommittén i huvudsak förlita sig på myndigheternas egenkontroll – tänka sig alternativa former för tillsyn över polis och åklagare.

#### *Tillsynen över polismyndigheterna*

Enligt min mening talar starka skäl för att man under alla förhållanden tillskapar ett självständigt organ för handläggning av brottsanmälningar och andra klagomål mot befattningshavare inom polisväsendet och andra ärenden av det slag som anges i 5 kap. polisförordningen. Jag kan här hänvisa till de uttalanden av Europarådets antitortyrkommitté som har återgetts i det föregående och till reservationen av Alice Åström. Man bör även här undvika en Ekobrottsmyndighetslösning. Det som ligger närmast till hands är också i detta fall att tillsynsorganet får ställning av myndighet direkt under regeringen och att befattningshavarna där genom lag ges ställning som särskilda åklagare respektive tillerkänns de befogenheter som polismän som verksamheten kräver. Ett embryo till en sådan myndighet finns redan i form av de särskilda internutredningsenheterna inom polisen och de åklagare specialiserade på polisärenden som finns inom åklagarväsendet.

En myndighet av det här nämnda slaget bör ha befogenhet att, med förbigående av den vanliga handläggningsordningen inom polisorganisationen, ta initiativ till disciplinförfaranden mot polisanställda. En fråga som emellertid återstår att lösa är om myndigheten också skall ha rätt att bedriva inspektionsverksamhet inriktad på handläggningen av enskilda ärenden. Jag återkommer till denna fråga i närmast följande avsnitt.

#### *Tillsynen över Säkerhetspolisen och Rikskriminalpolisen*

Den av kommittén föreslagna lösningen att tillsynen över Säkerhetspolisen och Rikskriminalpolisen skall läggas på RPS:s styrelse måste avvisas som helt olämplig. Som jag tidigare har anfört kan en sådan ordning inte betecknas som tillsyn i egentlig mening. Härtill kommer att det inte kan anses vara förenligt med styrelsens roll som ett organ för parlamentarisk insyn att dess befattning med Säkerhetspolisens verksamhet utvidgas utöver den granskning med utgångspunkt i regeringens riktlinjer som i dag är föreskriven i 22 § förordningen (1989:783) med instruktion för Rikspolisstyrelsen (jfr prop. 1988/89:108 s. 15 f.).

Som framgår av betänkandet (se bl.a. s. 60 f.) finns det redan ett förslag i frågan om tillsyn över Säkerhetspolisen och Rikskriminalpolisen som klart tar ställning för en lösning med ett fristående tillsynsorgan. Det finns enligt min mening anledning att, även om man stannar för en lösning med ett organ som har tillsyn endast över polisen, överväga att låta detta att utöva tillsyn också över Säkerhetspolisen och Rikskriminalpolisen. En förutsättning för detta är emellertid att ett sådant organ får rätt att bedriva inspektionsverksamhet och att även i övrigt ta upp ärenden på eget initiativ.

#### *Tillsynen över åklagarna*

Kommittén föreslår att handläggningen av brottsanmälningar mot åklagare, efter en inledande bedömning på överåklagarnivå, skall handläggas av Justitiekanslern (JK). Mot detta förslag kan riktas invändningar av såväl principiell som praktisk natur.

Det är enligt min mening inte förenligt med JK:s roll som extraordinärt tillsynsorgan att man på JK lägger en omfattande reguljär uppgift av tillsynskaraktär (jfr i fråga om JO uttalanden i SOU 1985:26 s. 151 f. och KU 1986/87:2 s. 15). Förslaget får vidare till följd att det som i dag är en ordinär rättstillämpningsuppgift som står under tillsyn av JK och JO undandras varje form av tillsyn.

Vidare botar den föreslagna ordningen inte den grundläggande bristen i det nuvarande systemet, nämligen att beslut att inte inleda förundersökning med anledning av en anmälan mot en åklagare kan fattas av en annan befattningshavare inom åklagarväsendet än den som ensam har rätt att besluta om inledande av förundersökning och att den högsta beslutsnivån därför får del endast av ett sållat material. Jag kan här hänvisa till vad jag tidigare har sagt i denna fråga (se JO 2000/01 s. 215 f.). Visserligen undanröjs risken för renodlade jävssituationer genom kommitténs förslag att det skall vara en annan överåklagare än chefen för den myndighet där den anmälda åklagaren är anställd som gör den inledande prövningen. Denna förändring kan emellertid inte anses tillräcklig för att säkerställa allmänhetens förtroende för verksamheten, eftersom den föreslagna ordningen inte eliminerar risken för misstankar om att överåklagarna tar kollegiala hänsyn vid sin prövning. Den avhjälper inte heller den svaghet hos den nuvarande ordningen som utgörs av olikformighet i överåklagarnas bedömningar. Jag kan i detta hänseende hänvisa till Gunnel Lindbergs rapport Tjänstefels- och disciplinansvar för åklagare och domare (se s. 136 i betänkandet). Denna olägenhet kan knappast avhjälpas genom riktlinjer meddelade av RÅ, eftersom sådana riktlinjer med nödvändighet måste bli ganska allmänt hållna.

Enligt min mening bör man återgå till en ordning av samma slag som den som gällde före 1996 års åklagarreform och som liknar den ordning som gäller för handläggningen av anmälningar mot polisanställda. Denna innebär att alla anmälningar och andra klagomål – eller i varje fall alla som inte är uppenbart grundlösa – utan ytterligare ställningstagande vidarebefordras till det organ som har att göra den slutliga prövningen i straff- och disciplinrättsligt hänseende.

Det är emellertid här fråga om ett betydande antal ärenden årligen. Det är därför tydligt att en ordning av det slag som jag nu har nämnt skulle kräva att JK får ett betydande resurstillskott, som måste tas från de olika åklagarmyndigheterna och från RÅ. Man kan emellertid inte utgå från att de medel som erhålls på detta sätt är tillräckliga. Det kan t.ex. inte uteslutas att JK skulle komma att behöva nya, större lokaler och en förstärkning av sina resurser också i administrativt hänseende. Det finns i själva verket en påtaglig risk för att tyngdpunkten i JK:s verksamhet skulle komma att ligga på handläggningen av åklagarärenden. Det kan tilläggas att JK, oavsett hur man utformar reglerna om vad som skall vidarebefordras dit, rimligen bör vara den instans som har att behandla framställningar om överprövning av överåklagarnas beslut med anledning av anmälningar mot åklagare. Om rätten att överpröva sådana beslut ligger kvar hos RÅ, får man uppenbarligen en spänning mellan JK:s och RÅ:s roller i sammanhanget.

Jag avstyrker således kommitténs förslag i denna del. Enligt min mening bör man i stället förstärka tillsynsverksamheten i RÅ:s kansli, så att denna har tillräckliga resurser för en meningsfull inspektionsverksamhet och för att på samma sätt som före 1996 års reform handlägga alla anmälningar och andra klagomål mot åklagare som inte är uppenbart ogrundade. En lämplig organisatorisk ordning kan vara att man inrättar en särskild enhet i RÅ:s kansli, motsvarande den tidigare tillsynsbyrån, för handläggning av sådana ärenden. Också alla överprövningsärenden bör handläggas på denna enhet. Enhetens självständiga ställning i förhållande till RÅ:s effektivitetskontroll och den övriga verksamhet som bedrivs hos RÅ kan lämpligen markeras genom att den leds av innehavaren av en ny befattning som vice riksåklagare som i princip inte har några andra arbetsuppgifter. Det resurstillskott som krävs kan hämtas från åklagarmyndigheterna, som genom den här skisserade ordningen avlastas huvuddelen av sitt arbete med att hantera klagomål mot åklagare.

### **Författningsförslagen**

#### *Rättegångsbalken*

Som kommer att framgå av det följande avstyrker jag förslaget till förordning om handläggningen av anmälningar mot anställda inom polisen m.m. Även om man skulle anse det vara lämpligt att ha en sådan författning, fyller den föreslagna regeln i 23 kap. 25 § rättegångsbalken emellertid inte någon funktion. Eftersom regler om rättegången får meddelas endast genom lag (11 kap. 4 § regeringsformen), kan regeringen inte ges någon annan kompetens att meddela föreskrifter på detta område än vad som följer av reglerna om verkställighetsföreskrifter i 8 kap. 13 § regeringsformen. Sådana regler kan "fylla ut" lagregleringen; de får däremot inte tillföra regelsystemet något nytt eller innebära avvikelser från vad som föreskrivits i lag. I den mån man inte syftar på annat än verkställighetsföreskrifter grundas regeringens normgivningskompetens således direkt på regeringsformen. Det finns då inte något behov av regeln. Om man däremot vill besluta regler som avviker från rättegångsbalkens bestämmelser, måste dessa ges lagform. Som exempel på i lag intagna undantag från rättegångsbalkens bestämmelser i olika hänseenden kan

nämnas lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare (LUL).

En regel som kräver lagform finns i 10 § i den föreslagna förordningen om handläggningen av anmälningar mot anställda inom polisen m.m., som ger företrädare för polisstyrelsen rätt att få fullständig information om och att ta del av samtliga handlingar i ärendena samt att beredas tillfälle att närvara vid förhör och ställa frågor till förundersökningsledaren. Jag återkommer till denna regel i det följande. En annan regel i den föreslagna förordningen som kräver lagform är bestämmelsen i 5 § om särskilda tidsfrister i brottsutredningar avseende polisanställda. Denna innebär nämligen en skärpning i förhållande till vad som gäller enligt 23 kap. 4 § andra stycket RB (jfr 4 § LUL). Också denna bestämmelse kommer att kommenteras ytterligare i det följande.

#### *Polislagen (1984:387)*

Som jag har uttalat i det föregående kan definitionsmässigt tillsyn över en viss myndighets verksamhet inte utövas av ett organ inom myndigheten själv. Härtill kommer att det inte är förenligt med polisstyrelsernas roll att de skall ägna sig åt en rättslig granskning av enskilda ärenden i polisens brottsutredande verksamhet eller av beslut om tvångsåtgärder med stöd av polislagen. Man kan dessutom fråga sig vad tillsynen skall mynna ut i med tanke på att polisstyrelsen, som tidigare nämnts, enligt 3 kap. 2 § andra stycket polisförordningen (1998:1558) inte får avgöra frågor som avser polisledning i särskilda fall. Jag återkommer till denna fråga i det följande. Tanken att de ledamöter av styrelsen som utövar tillsynen skall anmäla iakttagna fel till JO eller till JK gör ett egenartat intryck.

#### *Lagen (1975:1339) om Justitiekanslerns tillsyn*

Som framgår av det föregående avstyrker jag förslaget att överföra frågor om åtal mot åklagare för brott i tjänsten från RÅ till JK. Jag anser vidare att det inte bör ankomma på någon annan åklagare än den som är behörig att besluta om inledande av förundersökning att besluta att förundersökning inte skall inledas (se JO 2001/02 s. 120).

Även om jag således avstyrker den föreslagna bestämmelsen, kan det finnas skäl att påpeka att den är avfattad på ett onödigt omständligt sätt. Enklare är att skriva t.ex.: ”Om befattningshavaren är åklagare inom åklagarväsendet är, utöver Riksdagens ombudsmän, endast Justitiekanslern behörig ...”.

Den föreslagna regeln i andra stycket korresponderar vidare dåligt med bestämmelsen i första stycket. Kommitténs tanke är uppenbarligen att åklagare inom åklagarväsendet liksom nu skall ha rätt att besluta att förundersökning inte skall inledas på den grunden att det inte föreligger anledning att anta att brott som hör under allmänt åtal har förövats. Det är däremot oklart hur det förhåller sig i detta hänseende såvitt gäller beslut om förundersökningsbe-gränsning. Det är vidare inte helt klart om uttrycket ”fatta beslut ... om åtal skall väckas” omfattar också beslut om åtalsunderlåtelse. En bättre lösning är att anknyta behörighetsregeln till det som anges i paragrafens första stycke.

Om man stannar för att överlämna hela åklagaruppgiften till JK och inte, som kommittén föreslår, låta delar av den ligga kvar hos överåklagarna, kan regeln avfattas på följande sätt: "Om befattningshavaren är åklagare inom åklagarväsendet är, utöver Riksdagens ombudsmän, endast Justitiekanslern behörig att besluta i sådana frågor som anges i första stycket."

*Förordningen om handläggningen av anmälningar mot anställda inom polisen m.m.*

Förordningen är onödig. Det finns inte, med det innehåll som kommittén har gett den, någon anledning att flytta reglerna om handläggningen av anmälningar mot polisanställda från polisförordningen. Om man däremot vill göra mera långtgående förändringar av den nuvarande ordningen, t.ex. i enlighet med Osmo Vallo-utredningens förslag, bör detta göras genom en särskild lag i ämnet. Jag kan i detta hänseende hänvisa till mitt remissyttrande över Osmo Vallo-utredningens betänkande (JO:s dnr 2145-02).

Man kan vidare ifrågasätta ett antal av de nyheter som föreslås.

Regeln i 3 § att en förundersökning i ett ärende som skall överlämnas till åklagare skall ledas av en åklagare är uppenbarligen överflödig.

Man kan också ifrågasätta bestämmelsen i 5 § om en särskild tidsfrist för genomförande av förundersökningar och fattande av beslut i åtalsfrågan i polisärenden. Det är visserligen angeläget att polisärendena handläggs så snabbt som möjligt. Erfarenheterna av motsvarande bestämmelse i lagen med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare är emellertid inte särskilt uppmuntrande. Jag har i olika sammanhang kunnat konstatera att det är mycket vanligt att fristerna överskrids. Man måste vidare beakta att utredningar i polisärenden ofta är komplicerade. Det är därför angeläget att man inte hastar fram ett avgörande av det enda skälet att man vill hålla sig inom en föreskriven tidsfrist. Det finns däremot goda skäl att, i enlighet med ett förslag av Europarådets antitortyrkommitté, ställa upp ett preciserat krav på skyndsamt handläggning av frågan om inledande av förundersökning (s. 15 i kommitténs rapport).

Bestämmelsen i 6 § om särskilda utredningsenheter kan lämpligen inarbetas i polisförordningen. Bestämmelsen i 7 § om särskilda åklagare i polisärenden har på motsvarande sätt sin naturliga plats i åklagarförordningen (1996:205) (se 14 §).

Det kan enligt min mening inte godtas att ledamöter av polisstyrelser får en obegränsad rätt till insyn i pågående brottsutredningar. Bestämmelsen i 10 § innebär att de där åsyftade ledamöterna får en rätt att ta del av handlingar och att närvara vid förhör som sträcker sig betydligt längre än den rätt som enligt rättegångsbalken tillkommer den misstänkte och hans försvarare. Vidare gör den föreslagna rätten att ställa frågor till förundersökningsledaren ett intryck av att åklagaren på något sätt skulle stå till svars för sina åtgärder inför en företrädare för polismyndigheten. Jag avstyrker därför förslaget i denna del.

Regeln i 11 § om skyldighet för åklagaren att underrätta den berörda polismyndigheten när han har beslutat att inleda förundersökning kan medföra



att det på grund av läckor inte blir möjligt att genomföra ett antal brottsutredningar avseende polismän på ett tillfredsställande sätt. Jag avstyrker därför också detta förslag. Jag vill i sammanhanget framhålla att kommittén inte alls har berört sekretessfrågorna. Sekretess enligt 5 kap. 1 § sekretesslagen (1980:100) gäller visserligen var uppgifterna än finns, men detsamma är inte fallet i fråga om sekretess enligt 9 kap. 17 § samma lag.

#### *Polisförordningen*

Som framgår av det föregående avstyrker jag förslaget att polisstyrelsen skall få till uppgift att utöva tillsyn över den egna myndigheten. Det kan emellertid trots detta finnas anledning att något kommentera den föreslagna regleringen. De punkter i 3 kap. 1 § andra stycket som avser rättslig tillsyn innebär bl.a. att polisstyrelsen skall granska 1. att beslut fattas i enlighet med gällande författningar, 3. att beslut fattas i rätt tid och 4. att beslut är försedda med de skäl som krävs.

Mot detta skall ställas några av de utmärkande dragen i den brottsutredande verksamheten, nämligen att de flesta beslut rör bedömningsfrågor där olika ställningstaganden är möjliga utan att något av dem behöver vara lagstridigt, att det i de flesta fall inte finns några utstakade frister och att beslut inte annat än undantagsvis behöver vara motiverade. Det kan tilläggas att huvuddelen av polisens brottsutredande arbete består i faktiskt handlande, som över huvud taget inte är författningsreglerat. När det är fråga om sådana av polismän vidtagna åtgärder som gripande utan föregående åklagarbeslut eller kroppsvisitation och husrannsakan utan föregående beslut av en behörig undersökningsledare, kommer beslutet till uttryck endast genom det faktiska handlande som innebär att åtgärden vidtas.

Med de utgångspunkter för tillsynen som läggs fast i kommitténs förslag blir tillsynen över polisens brottsutredande verksamhet således i huvudsak meningslös.

#### *Förordningen (1989:773) med instruktion för Rikspolisstyrelsen*

Mot de föreslagna ändringarna i 2 a § kan riktas samma kritik som den som i det föregående riktats mot förslaget till ändringar i polisförordningen. Som jag tidigare har nämnt avstyrker jag förslaget att RPS:s styrelse skall utöva tillsyn över Säkerhetspolisen och Rikskriminalpolisen.

#### *Åklagarförordningen*

Jag hänvisar till vad jag anfört om förslaget till ändringar i polisförordningen.

#### *Förordningen med instruktion för Riksåklagaren*

Jag hänvisar till vad jag anfört om förslaget till ändringar i polisförordningen.

### *Förundersökningskungörelsen*

Överprövningsförfarandet följer för åklagarväsendets del av bestämmelsen i 7 kap. 5 § rättegångsbalken att högre åklagare får överta uppgifter som utförs av lägre åklagare. I övrigt är förfarandet oreglerat. Det är således inte fråga om ett formaliserat överklagandeförfarande. Ett sådant förutsätter bl.a. att det finns klara regler om vem som är behörig att överklaga ett beslut och bestämmelser om förfarandet vid överklagandet.

I praxis tillämpas ett överprövningsförfarande också i ledet polismyndighet – åklagare. Den rättsliga grunden för detta torde vara åklagarens ovillkorliga rätt enligt rättegångsbalken att överta ledningen av en förundersökning från polismyndigheten.

Överprövningsförfarandet bör av rättssystematiska skäl förbli oreglerat. Jag vill erinra om att regeringen och riksdagen nyligen har tagit ställning i denna fråga (prop. 2001/02:92 s. 17). Man kan i varje fall inte, som kommittén föreslår, begränsa sig till att reglera endast ett enda moment i överprövningsförfarandet genom att föreskriva att det av en underrättelse enligt 14 § första–tredje styckena förundersökningskungörelsen skall framgå hur den enskilde skall agera för att begära att frågan skall överprövas.

Det bör vidare framhållas att de praktiska konsekvenserna av kommitténs förslag är svåröverblickbara. Inom polis- och åklagarväsendena fattas varje år många tusen beslut att förundersökning inte skall inledas eller att en inledd förundersökning skall läggas ned. Det finns en påtaglig risk för att ett resultat av ett genomförande av kommitténs förslag blir en lavin av framställningar av överprövning till åklagarmyndigheterna med åtföljande ökning av åklagarnas arbetsbörda utan motsvarande nytta för de enskilda som begär överprövning.

### **Avslutande anmärkningar**

Som jag har anfört inledningsvis har kommittén i viktiga hänseenden inte fullgjort sitt uppdrag enligt direktiven. Frågan om inrättande av ett särskilt organ för tillsyn över polis och åklagare har avfärdats utan några som helst resonemang, och kommittén har i stor utsträckning trott sig kunna lösa tillsynsfrågorna genom att låta organ i ledningen för de berörda myndigheterna granska den egna myndighetens verksamhet och därvid beteckna sådan myndighetsintern granskning som tillsyn. Till detta kommer att ”tillsynsuppgifterna” på det rättsliga området har utformats på sådant sätt att kontrollen framstår som i stort sett meningslös.

Det är enligt min mening nödvändigt att frågorna om tillsyn över polis och åklagare och om handläggningen av brottanmälningar och andra klagomål mot polisanställda och åklagare utreds på nytt. Detta utredningsarbete bör, i enlighet med Europarådets antitortyrkommittés rekommendation, i det korta tidsperspektivet inriktas på att i varje fall få till stånd en fristående myndighet för utredning av brottanmälningar och andra klagomål mot polisanställda och andra ärenden av det slag som avses i 5 § polisförordningen. För tiden fram till dess att en sådan myndighet kan börja fungera bör man förstärka ordningen för handläggningen av ärenden av det aktuella slaget med utgångs-

punkt i antitortyrkommitténs uttalanden i denna fråga (s. 15 i rapporten) och de förslag som har lagts fram av Osmo Vallo-utredningen.

Det är också angeläget att man snarast förbättrar handläggningen av anmälningar och andra klagomål mot åklagare genom att utveckla RÅ:s tillsynsverksamhet i detta hänseende.

Man bör vidare i ett längre perspektiv inte avfärda tanken på en myndighet med omfattande befogenheter att utöva rättslig tillsyn över polis- och åklagarväsendena. Enligt min mening finns det goda skäl att ägna denna tanke ytterligare överväganden, och jag har i det föregående angett vissa tänkbara riktlinjer för ett utredningsarbete i syfte att få till stånd en sådan myndighet.

## Kriminalvård

### Hanteringen av pengar som anträffats i en intagens bostadsrum

(Dnr 141-2002)

#### Anmälan

H.S. framförde, i en anmälan som kom in till JO den 10 januari 2002, klagomål mot Kriminalvårdsmyndigheten Norrtälje och uppgav bl.a. följande. I samband med en visitation av hans bostadsrum omhändertogs 500 kr i kontanter. Anledningen till detta var att han i ett värdeskåp förvarade sammanlagt 1 170 kr, trots att en intagen fick inneha högst 670 kr. Han fick inte något skriftligt meddelande om vare sig vad som omhändertagits eller vem som hade utfört åtgärden. Senare samma dag fick han däremot ett muntligt besked om att pengarna hade omhändertagits. Då fick han också veta att pengarna skulle sättas in på ett konto som han inte kunde kontrollera och att de skulle betalas ut till honom först i samband med frigivningen. Hans begäran om att pengarna skulle föras över till hans disponibla anstaltskonto för egna medel avslogs av anstalten. Kriminalvårdsmyndighetens hantering av pengarna innebär att han inte har någon möjlighet att kontrollera om han tillgodoräknas ränta på det omhändertagna beloppet. – Under förutsättning att en intagen har pengar på kontot för egna medel, betalar kriminalvårdsmyndigheten ut hela maxbeloppet vid löneutbetalningen som sker varje torsdag. Maxbeloppet betalas ut även till intagna som har pengar kvar från föregående vecka. Det får till följd att dessa personer innehar kontanter med ett högre belopp än vad som är tillåtet.

#### Utredning

Anmälan remitterades till Kriminalvårdsmyndigheten Norrtälje, som genom kriminalvårdschefen Hans-Olof Larsson anförde följande.

— — —

Den 10 december 2001 utvisiterades 500 kr utöver tillåtet belopp ur H.S:s bostadsrum. Detta gjordes av två vårdare på bostadspaviljongen i samband med en daglig rutinvisitation. Enligt paviljongsrutinerna skall skriftlig information lämnas på bostadsrummet om vad som utvisiterats och vilka tjänstemän som utfört visitationen och gjort åtgärden. I H.S:s fall gjordes inte detta. Orsaken till detta har varit svår att utreda i efterhand. Sannolikt rör det sig om missförstånd mellan vårdarna om vem som skulle skriva meddelandet. Sedan pengarna utvisiterats, skulle rapport ha skrivits och förhör hållits. Även detta missades. I stället levererades de utvisiterade pengarna till anstaltens ekonomiavdelning, där de skrevs in på H.S:s konto för ”egna medel”. Således har de utvisiterade 500 kronorna aldrig tagits i beslag av anstalten.

Av H.S:s skrivelse framgår att han samma eftermiddag informerats om att de beslagtagna pengarna skulle sättas in på ett konto, som han inte skulle ha kontroll över samt att hans begäran om att få överföra pengarna till kontot för ”disponibla medel” avslogs av anstalten. Av 63 § lagen om kriminalvård i anstalt (Kval) framgår: ”Pengar, som påträffas hos eller ankommer till en intagen i strid med vad som är särskilt föreskrivet om

intagnas rätt att inneha pengar, skall omhändertas, om det inte är uppenbart oskäligt. Omhändertagna pengar skall genom den lokala kriminalvårdsmyndighetens försorg göras räntebärande men får inte disponeras av den intagne förrän vid anstaltstidens slut, om det inte finns särskilda skäl". Anstalten har således lagstöd för att beslagta pengar.

Någon ansökan om att få de 500 kronorna överförda till kontot "disponibla medel" finns ej registrerad i H.S:s behandlingsjournal och således finns ej heller beslut om detta.

H.S. kritiserar vidare anstalten för att man betalar ut maxbelopp vid löneutbetalningen, vilket kan leda till för stort kontantnehav. För att undvika detta har intagna möjlighet att skriftligt begära hos ekonomiavdelningen att få ut mindre än maxbelopp vid löneutbetalning. Ett stort antal intagna på denna anstalt utnyttjar ständigt denna möjlighet.

H.S. ställer slutligen frågan om anstalten sätter in beslagtagna pengar på ett konto och själv tillgodogör sig räntan. Beträffande hanteringen av beslagtagna pengar kan vi uppge följande. Tidigare öppnade anstalten ett bankkonto i den intagnes namn och satte in beslagtagna pengar på detta. Räntan tillföll givetvis den intagne. Därefter uppstod problem i denna hantering, då det enligt vår ekonomiavdelning dels inte längre gick att öppna bankkonto för en annan person, dels även var omöjligt att hålla ett motbokslöst konto spärrat så att inte t.ex. den intagne vid permission kunde ta ut pengar från det. Detta ledde till att anstalten inte för dagen kan leva upp till kravet på att de beslagtagna pengarna skall göras räntebärande, även om man arbetar med en lösning. Rutinen i avvaktan på detta är att de beslagtagna pengarna förvaras på ekonomiavdelningen i ett kassaskåp. Ifall pengar beslagtagits från en intagen, har denne på sin kontoställning en uppgift om hur stor den beslagtagna summan är. Eftersom pengarna förvaras i ett kassaskåp, genererar de givetvis inte heller någon ränta för anstalten. Med anledning av dagens mycket låga ränteläge innebär det nuvarande, tillfälliga hanteringssättet en ytterst låg ekonomisk förlust för den intagne (de beslagtagna summorna är oftast låga), men dock en förlust.

Sammanfattningsvis kan sägas att anstalten brustit i att lämna skriftlig information till H.S. om beslaget, vilket vi beklagar. Att han dock redan samma eftermiddag känt till beslaget, framgår av hans egen skrivelse. På grund av förbiseende från anstaltens sida skrevs ingen rapport om det inträffade och pengarna blev inte beslagtagna utan sattes in på H.S:s konto för egna medel, från vilket en summa betalas ut i kontanter i samband med lön, ifall den intagne inte uppnår maxbelopp. H.S. har därför inte på något sätt i övrigt blivit lidande av hanteringen.

H.S. bereddes tillfälle att kommentera remissvaret men hördes inte av.

I beslut den 22 mars 2004 anförde *JO Lundin* följande.

### **Bedömning**

Enligt 63 § femte stycket lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt (KvaL) skall pengar, som påträffas hos eller ankommer till en intagen i strid med vad som är särskilt föreskrivet om intagnas rätt att inneha pengar, omhändertas, om det inte är uppenbart oskäligt. Omhändertagna pengar skall genom den lokala kriminalvårdsmyndighetens försorg göras räntebärande men får inte disponeras av den intagne förrän vid anstaltsvistelsens slut, om det inte finns särskilda skäl. Bestämmelsen kompletteras av 52 § i Kriminalvårdsstyrelsens anstaltsföreskrifter (KVVFS 1998:8). Av föreskrifterna framgår att en intagen

2004/05:JO1

i sluten anstalt inte utan medgivande får inneha så mycket pengar att beloppet överstiger 1,8 % av gällande basbelopp.

Enligt 39 b § förordningen (1974:248) om kriminalvård i anstalt skall egendom som 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.

Åtgärden att omhänderta pengar hos en intagen måste anses gå den intagne emot. Efter utredning borde kriminalvårdsmyndigheten ha meddelat ett formellt beslut om omhändertagandet. Vidare borde myndigheten, i direkt samband med åtgärden, ha upprättat en sådan förteckning som avses i 39 b § förordningen om kriminalvård i anstalt. För sin underlåtenhet i nu aktuella avseenden kan myndigheten inte undgå kritik.

När det gäller hanteringen av de omhändertagna pengarna har kriminalvårdsmyndigheten förklarat att det inte är möjligt att, på det sätt som föreskrivs i 63 § femte stycket KvaL, göra pengarna räntebärande. Det beror enligt myndigheten på att det dels inte går att öppna bankkonto för en annan person, dels är omöjligt att hålla ett motbokslöst konto spärrat. Jag har i ett annat ärende (dnr 3701-2003), som rör hanteringen av omhändertagna pengar, fått veta att detta är ett problem som gäller generellt inom kriminalvården och att Kriminalvårdsstyrelsen för närvarande överväger vilka åtgärder som bör vidtas för att få till stånd en författningsenlig tillämpning av den aktuella bestämmelsen. Mot denna bakgrund anser jag inte att det finns anledning att rikta någon kritik mot kriminalvårdsmyndigheten för myndighetens hantering av de omhändertagna pengarna.

Kriminalvårdsmyndigheten har redogjort för sina rutiner när det gäller de veckovisa utbetalningarna till de intagna. Det som H.S. har anfört i den delen föranleder inte någon kommentar från min sida.

Ärendet avslutas.

## Kroppsbesiktning av en intagen

(Dnr 1351-2002)

### **Anmälan**

J.H. klagade på att han, som var intagen i kriminalvårdsanstalten Karlskoga, efter en permission blev utsatt för kroppsbesiktning. Han anförde bl.a. följande. Han frågade om det inte fanns någon läkare som kunde utföra kroppsbesiktningen så att han slapp lämna avföringsprov, men fick till svar att han var tvungen att lämna två sådana prov och att han dessutom måste äta majs. Han blev lämnad i ett rum med endast en madrass och en kudde. Eftersom man hade glömt att sätta på värmen frös han, men fick trots det inte någon filt. Först efter flera påstötningar fick han en tröja.

## Utredning

Anmälan remitterades till Kriminalvårdsmyndigheten Karlstad för utredning och yttrande. Kriminalvårdsmyndigheten anförde i remissvaret, genom tillförordnade kriminalvårdschefen Staffan Rådman, följande.

---

Jml. KvaL 52 b § får en intagen kroppsbesiktigas när det finns anledning att anta att ett otillåtet föremål skall anträffas på honom. Beslut om kroppsbesiktning får endast fattas av sådan tjänsteman i chefsbefattning som delegerats beslutsrätten av kriminalvårdschefen.

Kroppsbesiktning utföres sällan på anstalten Karlskoga, en till två gånger per år, då det är mycket personalkrävande och därmed kostsamt. Kroppsbesiktning genomförs när man har anledning misstänka att den intagne har otillåtna föremål i sig och inte slumpmässigt. Kriminalvårdsverket genomför de tre kommande åren en offensiv mot narkotika på uppdrag av regeringen, och där är kroppsbesiktning ett verksamt instrument för att förhindra att narkotika kommer in på fängelserna.

Kroppsbesiktning genomförs på så sätt att den intagne vistas i ett OBS-rum utrustat med madrass och kudde. Han är klädd i en overall med blytlås i ryggen och karborrband i armar och byxben. Han får äta majs som bryts ned sakta av kroppen. Vid toalettbesök används en toalett där avföringen hamnar i en plastpåse för att innehållet skall kunna analyseras. När den intagne lämnat normal mängd avföring vid två tillfällen och den innehåller majs räknar man med att eventuella främmande föremål har passerat mag- och tarmsystemet.

Om man misstänker att den intagne stoppat upp främmande föremål i tarmen kan behörig personal genomföra en så kallad rektoscopi varvid man med ett instrument kan se om det finns främmande föremål i tarmen.

Kroppsbesiktning är ett djupt ingrepp i den personliga integriteten och måste därför genomföras med stor hänsyn till den person som berörs och med stor taktkänsla.

J.H. återvände till anstalten på eftermiddagen den 13 mars 2002 efter att ha varit på permission från den 10 mars. Kriminalvårdsinspektör Kenneth Martini, som har kriminalvårdschefens delegation att besluta om kroppsbesiktning, fattade ett sådant beslut. Det exakta skälet till beslutet har inte gått att utreda då Kenneth Martini är på en längre tids tjänstledighet. Som ovan nämnts används kroppsbesiktning då man har starka skäl att misstänka att den intagne bär otillåtna föremål.

J.H. placerades jml. KvaL 20 § 5 i avskildhet genom beslut av kriminalvårdsinspektör Kenneth Martini. OBS-cellen ligger i anstaltsbyggnaden och omfattas även den av anstaltens centralvärme. Personalen hade uppenbarligen förståelse för att J.H. frös, då man emot gällande regler gav honom en tröja. Även om temperaturen är densamma i OBS-cellen som i övriga bostadsrum kan man säkert uppleva det som kallt då man inte får använda filt.

Vad gäller avföringen tömde J.H. tarmen en gång. Som ovan nämnts skall tarmen tömmas två gånger för att man skall kunna anse att främmande föremål skall ha passerat mag- och tarmsystemet. Vid senare tillfällen presterade J.H. bara små mängder avföring varför man beslöt att fortsätta sekundbevakningen. För att underlätta för J.H. kallade man in en för ändamålet utbildad personal från anstalten Kumla. Han utförde en rektoscopiundersökning och J.H:s avskildhet avbröts omedelbart av anstaltens säkerhetsansvarige, som vid tillfället hade beredskap.

Varje intagen som skrivs in på anstalten Karlskoga genomgår tre dagars introduktion. Syftet är att den intagne skall få fullständig information om hur verkställigheten skall genomföras. Kontaktmannen skall

bland annat informera om vilka lagar och författningar som styr verksamheten i ett fängelse. Den intagne har också tillgång till de dokument som omnämns i anstaltsföreskrifterna, KVVFS 1998:8, 17 §. Se även 18 §.

J.H. är dömd vid fyra tillfällen, första gången den 24 juli 1997 till skyddstillsyn för narkotikabrott. Den senaste gången dömdes han till fängelse ett år och sex månader och 20 dagar förverkad villkorligt medgiven frigivning och placerades på anstalten Karlskogas motivationsavdelning för att planera för en behandlingshemsvistelse. J.H. har haft sju skötta normalpermissioner, varav tre efter kroppsbesiktningen och sekundbevakningen.

Den genomförda utredningen visar att anstalten genomfört kroppsbesiktningen i enlighet med de bestämmelser som följer av KvaL. Besluten är fattade av behöriga tjänstemän och är dokumenterade.

Att bli föremål för kroppsbesiktning och sekundbevakning är en extrem situation och pressande för både den intagne och personal. Risken för att misstolka situationer och att överreagera är därför stor. Personalen har agerat på ett professionellt sätt så att sekundbevakningen genomförts utan våldsinslag.

J.H. bereddes tillfälle att kommentera remissvaret men hördes inte av.

I beslut den 2 december 2003 anförde *JO Lundin* följande.

### **Bedömning**

Varje medborgare är gentemot det allmänna skyddad mot påtvingade kroppsliga ingrepp (2 kap. 6 § regeringsformen). Detta skydd avser bl.a. kroppsbesiktning.

Begränsningar av skyddet får endast ske genom lag (2 kap. 12 § regeringsformen). För kriminalvårdens del finns bestämmelser om kroppsbesiktning i bl.a. lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt (KvaL).

Med kroppsbesiktning avses enligt 28 kap. 12 § andra stycket rättegångsbalken undersökning av människokroppens yttre och inre samt tagande av prov från människokroppen och undersökning av sådana prov.

Enligt 52 b § första stycket KvaL får en intagen kroppsbesiktas när det finns anledning att anta att ett otillåtet föremål skall anträffas på honom. Av andra stycket följer att kroppsbesiktning, om det behövs, även får göras bl.a. när en intagen återkommer till anstalten efter en permission.

Enligt 52 c § KvaL får kroppsbesiktning inte göras mera ingående än vad ändamålet med åtgärden kräver. All den hänsyn som omständigheterna medger skall iakttas.

För att verkställa ett beslut om kroppsbesiktning får en intagen hållas avskild från andra intagna om det är nödvändigt (20 § första stycket 5 KvaL).

Det finns inte lagstöd för att i samband med en kroppsbesiktning tvinga en intagen att vare sig inta viss medicin eller föda av visst slag för att underlätta åtgärden eller för att förkorta den tid som den intagne måste vistas i avskildhet. Det finns emellertid inte något som hindrar att en intagen erbjuds detta. Om det görs, är det synnerligen viktigt att han inte ges uppfattningen att han är tvungen att anta erbjudandet, vars syfte självklart måste göras helt tydligt för den intagne. Det finns nämligen en uppenbar risk för att en intagen i en sådan situation och med hänsyn till det utsatta läge som han befinner sig i kan



komma att känna sig tvingad och att frivilligheten därför blir illusorisk. Det finns anledning att särskilt framhålla att det är svårt för den tjänsteman som lämnar erbjudandet att avgöra om den intagne verkligen handlar fullt frivilligt (jfr JO 2003/04 s. 81, se även SOU 1995:47 s. 150, 337)

Vad som har framkommit i ärendet utgör inte skäl för några ytterligare uttalanden från min sida.

Ärendet avslutas.

## Kameraövervakning av en intagen

(Dnr 2286-2002)

### Anmälan

J.H. klagade på att hon, då hon var placerad i en cell på observationsavdelningen i kriminalvårdsanstalten Ystad, övervakades med TV-kamera 24 timmar om dygnet. Hon uttryckte även sitt missnöje med sjukvården i anstalten.

### Utredning

Kriminalvårdsmyndigheten Ystad anmodades att yttra sig om kameraövervakningen i observationsrummet. I remissvaret anförde myndigheten genom tillförordnade kriminalvårdschefen Per Bäckman följande.

---

Anstalten Ystad har totalt fem observationsrum. I tre av dessa rum är kameraövervakning installerad. Det finns ingen inspelningsfunktion, ej heller ljud är installerat till övervakningsfunktionen. Övervakningen är kopplad till en monitor i centralvakten. Personalen i centralvakten sköter även bevakning av andra delar av anstalten via denna monitor. Monitorn är sektionerad i fyra delar och visar därmed samtidigt fyra olika bevakningsområden i anstalten. Personalen kan, vid särskilda behov, inrikta sig på en bild vilket innebär att endast denna bild syns i monitorn. Detta sker dock endast då personal anser det vara behov av en extra kontroll över situationen. Personalen i centralvakten kan även samtala med intagna som är placerade i observationsrum. Detta sker då genom att intagen påkallar centralvaktens uppmärksamhet genom en särskild radioanläggning. Om behov finns för direktkontakt med personal, tillkallar centralvakten förstärkning från övriga avdelningar. Centralvakten tillkallar även personal om något särskilt uppmärksammas via monitorn. Permanent personal finns ej på observationsavdelningen.

Kameraövervakningen installerades 1999 på grund av minskade personalresurser samt problematiska intagna. Kontakt togs med före regionjuristen, Sture Sundberg, innan kamera installerades. Han ansåg det inte finnas något juridiskt hinder eftersom inspelningsfunktion ej var aktuell.

Kameraövervakningen är inte en ersättning för personal i de fall det anses finnas behov av punktbevakning. Sådan bevakning hanteras på gängse sätt. Kameraövervakningen är dock en resurs i det fall intagen i observationsrummet på annat sätt är orolig, vilket är vanligt. Övervakningen är i dessa fall en extra trygghet och skydd för intagens egen säkerhet under avskildhetsplaceringen. Kameraövervakningen är dessutom ett extra skydd för personal som skall öppna för den intagne.

Med hänsyn till ovanstående måste fördelarna med kameraövervakningen klart uppväga de nackdelar som den intagne kan anse föreligga. Installationen har gjorts för att stärka tryggheten för oroliga intagna. Även personal har dock genom installationen fått ett bättre skydd, och därigenom kan kontakten mellan intagen och tjänsteman i den speciella situationen vara mer avslappnad. Kameraövervakning har medfört positiva förändringar både för intagna och personal.

Med hänsyn till ovanstående bedöms kameraövervakningen ej vara en olämplig åtgärd.

Ärendet remitterades därefter till Kriminalvårdsstyrelsen, som genom överdirektören Doris Högne anförde följande.

Sådan kameraövervakning som är aktuell i detta ärende regleras av lagen (1998:150) om allmän kameraövervakning (i det följande benämnt lagen). I lagen finns bl.a. bestämmelser om när det krävs länsstyrelsens tillstånd för allmän kameraövervakning. Kameraövervakningen i detta fall är inte av sådan art som kräver sådant tillstånd.

Några regler om att kameraövervakningen förutsätter något slags godkännande från den eller de som är föremål för övervakningen finns inte i lagen. Det som J.H. anför om detta i sin anmälan till JO saknar därför relevans.

Av 1 § i lagen framgår att allmän kameraövervakning skall ske med tillbörlig hänsyn till enskildas personliga integritet.

Kriminalvårdsmyndigheten Ystad har i sitt yttrande till JO beskrivit hur kameraövervakningen sker och redovisat orsakerna till varför man beslutat att införa sådan övervakning. Kriminalvårdsstyrelsen kan inte finna annat än att intresset av kameraövervakning i de av kriminalvårdsmyndigheten angivna situationerna väger tyngre än hänsynen till den intagnes redan genom själva frihetsberövandet beskurna integritet. Kriminalvårdsstyrelsen delar således den bedömning kriminalvårdsmyndigheten gjort.

J.H. gavs tillfälle att yttra sig över remissvaren men hördes inte av.

I beslut den 17 december 2003 anförde *JO Lundin* följande.

### **Bedömning**

Som Kriminalvårdsstyrelsen och kriminalvårdsmyndigheten har anført är den aktuella kameraövervakningen inte av det slaget att det krävs tillstånd enligt lagen (1998:150) om allmän kameraövervakning. Någon anmälan enligt nämnda lag krävs inte heller. Jag delar Kriminalvårdsstyrelsens uppfattning att intresset av kameraövervakningen i de situationer som kriminalvårdsmyndigheten har pekat på väger tyngre än hänsynen till den intagnes integritet.

För att kameraövervakningen skall kunna godtas måste dock monitorn vara placerad på ett sådant sätt att bilder från den plats som observeras inte kan ses av vem som helst. Att kunna se en intagen genom en TV-monitor är att jämställa med att passera en lokal där intagna vistas eller genom en lokal där intagna kan observeras. (Jfr JO Jan Pennlövs beslut den 30 januari 1992, dnr 2503-1991.) Användningen av kameraövervakning kan alltså komma i konflikt med reglerna om intagnas rätt till anonymitet (84 § Kriminalvårdsstyrelsens anstaltsföreskrifter, KVVFS 1998:8).

I detta fall som gäller övervakning av intagna i en observationscell måste man ställa ännu högre krav på placeringen av monitorn. Andra intagna skall

givetvis inte under några förhållanden kunna se bilder från observationscellen och det skall inte heller andra anställda än de som har till uppgift att sköta övervakningen.

Jag förutsätter också att myndigheten på ett verksamt sätt upplyser den som vistas i observationscellen om kameraövervakningen.

Vad som framkommit i ärendet i den här delen utgör inte grund för kritik eller någon annan åtgärd från min sida. Trots detta vill jag framhålla vikten av att de tjänstemän som övervakar observationsceller med kameror är medvetna om att övervakningen skall ske med tillbörlig hänsyn till de enskildas integritet.

Eftersom medicinska frågor inte lämpar sig för JO:s prövning, uttalar jag mig inte om de ställningstaganden som kan ha gjorts i anstalten i fråga om J.H:s behov av sjukvård.

Ärendet avslutas.

Handläggningen av disciplinärenden och av en begäran från en intagen om ett registerutdrag m.m.

(Dnr 3406-2002)

### **Bakgrund**

M.A., som var placerad i kriminalvårdsanstalten Österåker, rapporterades vid sammanlagt fyra tillfällen den 23, 24 och 27 maj 2002 för olämpligt uppträdande mot personalen. Den 30 maj 2002 upprättades vid anstalten ett s.k. differentieringsdokument om ändrad anstaltsplacering för M.A. I dokumentet angavs att anledningen till ny placering var att det hade inkommit ett flertal rapporter om M.A:s nedvärderande sätt mot personalen och att personalen hade känt sig hotad. Kriminalvårdsmyndigheten Stockholm Kronoberg beslutade den 30 juli 2002, på begäran av Kriminalvårdsmyndigheten Stockholm Norr, om ändrad placering för M.A. I enlighet med beslutet förflyttades M.A. den 12 augusti 2002 från anstalten Österåker till anstalten Norrtälje.

### **Anmälan**

M.A. framförde i en skrivelse, som kom in till JO den 30 september 2002, klagomål mot anstalten Österåker och kriminalvårdsinspektören vid anstalten Tarja Myllyaho och anförde bl.a. följande. Han har inte delgivit rapporterna om olämpligt uppträdande. Förhör har inte hållits med anledning av dem. Han fick kännedom om rapporterna när han efter förflyttningen till anstalten Norrtälje fick läsa differentieringsdokumentet. Differentieringsdokumentet hade tidigare inte delgivits honom. M.A. anförde i en kompletterande skrivelse att han begärde att få ett KLAS-utdrag (*utdrag ur kriminalvårdens klientadministrativa system, min anmärkning*) och att det av det utdrag daterat den 11 juni 2002 som han fick av Tarja Myllyaho inte framgick att det hade inkommit rapporter om honom. M.A. begärde slutligen att JO skulle ålägga kriminalvården att stryka över uppgifterna rörande rapporterna i hans behandlingsjournal.

### **Utredning**

M.A:s behandlingsjournal lånades in och granskades. Anmälan remitterades därefter till Kriminalvårdsmyndigheten Stockholm Norr för yttrande, särskilt i fråga om den omständigheten att ärendena angående rapporterna inte föreföll att ha avslutats vid tiden för anmälan.

I remissvaret anförde kriminalvårdschefen Gunilla Ternert att ärendena rörande de fyra rapporterna inte var avslutade vid tidpunkten för M.A:s anmälan, att myndigheten den 22 november 2002 har beslutat att rapporterna inte skall föranleda någon åtgärd och att rapporterna inte har handlagts i enlighet med bestämmelserna i 51 § lagen om kriminalvård i anstalt. I ett till remissvaret fogat yttrande anförde Tarja Myllyaho bl.a. att rapporterna inte kunde delges M.A., eftersom personalen som skrivit dem upplevde M.A. som så obehaglig att de inte hade klarat av att arbeta kvar på avdelningen om han fått kännedom om dem.

I ett förnyat remissvar med anledning av M.A:s komplettering anförde myndigheten, genom Gunilla Ternert, att det framkommit att Tarja Myllyaho, innan hon till M.A. överlämnade ett utdrag ur KLAS-registret per den 11 juni 2002, tog bort de sista sidorna där de aktuella rapporterna var dokumenterade, att det inte hade fattats något beslut om sekretess rörande rapporterna och att myndigheten kommer att se över rutinerna för att undvika att denna formellt felaktiga handläggning upprepas.

M.A. yttrade sig över remissvaren.

I beslut den 13 februari 2004 anförde *JO Lundin* följande.

### **Rättslig reglering**

#### *Handläggning av disciplinärenden*

Frågor om disciplinär påföljd för en intagen, som i väsentlig grad har brutit mot vad som gäller för verkställigheten, skall enligt 51 § lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt (KvaL) handläggas skyndsamt. Vidare gäller att förhör med den intagne skall hållas innan beslut meddelas. Av 17 § första stycket förvaltningslagen (1986:223) följer att ett disciplinärende inte får avgöras utan att den intagne 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. Enligt bestämmelsen är dock sådan kommunikation obehövlig, bl.a. om avgörandet inte går parten emot, om uppgiften saknar betydelse eller om åtgärderna av någon annan anledning är uppenbart obehövliga.

#### *Begäran om utdrag ur KLAS-registret*

Grundläggande bestämmelser om allmänna handlingars offentlighet finns i 2 kap. tryckfrihetsförordningen (TF).

Enligt 2 kap. 12 § TF skall en allmän handling som får lämnas ut – och som alltså inte omfattas av någon sekretessbestämmelse – på begäran genast och utan avgift tillhandahållas den som önskar ta del av den. Kan handlingen

inte tillhandahållas utan att en sådan del därav som inte får lämnas ut röjs, skall den i övriga delar göras tillgänglig för sökanden i avskrift eller kopia.

En begäran om att få ta del av en allmän handling skall enligt 2 kap. 14 § TF göras hos den myndighet som förvarar handlingen. Svarar en viss befattningshavare vid myndigheten enligt arbetsordningen eller särskilt beslut för vården av handlingen, ankommer det enligt 15 kap. 6 § andra stycket sekretesslagen (1980:100) på honom att i första hand pröva frågan om handlingens utlämnande till enskild. Om en framställning om att få ta del av en handling inte kan tillmötesgå fullt ut skall den som begär handlingen underrättas om detta. Han skall också underrättas om att han kan begära att frågan hänskjuts till myndigheten och att ett formligt beslut av myndigheten krävs för att ett avgörande skall kunna överklagas. Mot myndighetens avslagsbeslut får sökanden enligt 15 kap. 7 § sekretesslagen föra talan.

Jag vill därutöver nämna att enligt 26 § första stycket personuppgiftslagen (1998:204) har var och en som ansöker om det rätt att en gång per kalenderår gratis få besked om huruvida myndigheten behandlar personuppgifter som rör den sökande.

### **Bedömning**

Kriminalvårdsmyndigheten beslutade den 22 november 2002 att rapporterna, som upprättades i maj samma år, inte skulle föranleda någon åtgärd. Någon kritik kan därför i och för sig inte riktas mot att disciplinärendena skrevs av utan att rapporterna först hade kommunicerats med M.A. eller förhör hade hållits med honom. Som kriminalvårdsmyndigheten har konstaterat uppfyller dock handläggningstiden inte kravet på skyndsamhet i 51 § Kval.

Av Tarja Myllyahos yttrande framgår att hon medvetet underlät att delge M.A. rapporterna under den tid då han var kvar i anstalten, i stället för att aktivt verka för att disciplinärendena blev avgjorda. Tarja Myllyaho har därför ett stort ansvar för att ärendena inte handlagts tillräckligt skyndsamt.

När det gäller frågan om hanteringen av det utdrag ur KLAS-registret som M.A. begärde, har framkommit att Tarja Myllyaho avlägsnade de sidor i utdraget som innehöll uppgifter om rapporterna innan hon överlämnade det till M.A. Härigenom har Tarja Myllyaho på ett anmärkningsvärt sätt åsidosatt de grundläggande bestämmelserna om allmänna handlingars offentlighet.

Tarja Myllyaho har, genom att fördröja disciplinärendenas handläggning och genom att undanhålla M.A. de delar av utdraget ur KLAS-registret som innehöll uppgifter om de aktuella rapporterna, hållit M.A. ovetande om rapporterna till dess han förflyttades till en annan anstalt. För sitt förfarande kan Tarja Myllyaho inte undgå allvarlig kritik.

JO kan inte ålägga en myndighet att vidta en viss åtgärd.

I övrigt har det inte framkommit något som motiverar något uttalande från min sida.

Ärendet avslutas.

## Initiativärende om platsbristen vid häkten och anstalter

(Dnr 2449-2003)

I beslut den 30 juni 2003 anförde *JO Lundin* följande.

### Initiativet

Platssituationen vid landets kriminalvårdsanstalter och häkten har varit föremål för uppmärksamhet från JO:s sida vid åtskilliga tillfällen. Dåvarande JO Jan Pennlöv konstaterade i beslut åren 2001 och 2002 att platssituationen vid anstalterna och häktena var ägnad att i flera avseenden inge oro, inte minst mot bakgrund av de betydande resursminskningar som hade skett. Han har överlämnat kopior av besluten i två initiativärenden (dnr 801-2001 – JO 2001/02 s. 155 – och dnr 480-2002) till riksdagens justitieutskott och Justitiedepartementet för kännedom.

Vid JO:s inspektioner av anstalter och häkten har platssituationen varit en av de frågor som har diskuterats. Jag besökte Kriminalvårdsstyrelsen i februari 2003 och styrelsens företrädare redogjorde då för de aktuella förhållandena.

I ett antal ärenden har det framgått att möjligheterna för intagna att ta emot besök under senare tid har försämrats på grund av platssituationen. Att förhållandena för intagna inom kriminalvården har påverkats även i andra avseenden framgår bl.a. av ett beslut som Jan Pennlöv meddelade den 31 augusti 2001 om möjligheten för intagna att studera (JO 2002/03 s. 153).

Med anledning av uppgifter i bl.a. anmälningar och tidningsartiklar om den aktuella platssituationen beslutade jag den 28 maj 2003 att utreda saken på nytt.

### Utredning

#### Kriminalvårdsstyrelsens yttrande

Kriminalvårdsstyrelsen anmodades att yttra sig om det aktuella läget i följande avseenden.

1. Platssituationen vid landets kriminalvårdsanstalter och häkten.
2. Vidtagna och planerade åtgärder.
3. Häktades möjligheter till gemensamhet, utevistelse, fysisk träning och att ta emot besök.

Kriminalvårdsstyrelsen anförde genom överdirektören Doris Högne i ett yttrande den 18 augusti 2003 följande.

---

#### *Anstalter*

Den genomsnittliga beläggningen vid anstalterna var 4 371 under juli, vilket är samma medelbeläggning som under juni månad men något lägre än maj månad. Beläggningen brukar sjunka under sommarmånaderna. I jämförelse med juli förra året har beläggningen ökat.

Medelbeläggning, juli:		
	2002	2003
Totalt	3 983	4 371
Öppen	896	1 150
Sluten	2 893	3 005
Sluten förhöjd	195	216

I juli månad uppgick antalet beläggningsbara platser till 4 713. Antalet nominella platser var under samma period 4 551.

### *Häkten*

Medelbeläggningen vid landets häkten var under juli 1 646. Beläggningens utvecklingen följer tidigare år och minskade under sommarmånaderna. Jämfört med tidigare år är beläggningen dock högre. Medelantalet tillgängliga platser var 1 760 och platsutnyttjandet blir totalt cirka 94 procent men varierar mellan häktena.

Antalet *verkställighetsfall* var 358 den 1 augusti. Av dem väntade 314 på anstaltsplacering och 241 hade väntat i mer än sju dagar. Det är färre jämfört med föregående månad men fler än vid samma tidpunkt 2002.

Regeringen har i regleringsbrevet för 2004 ålagt kriminalvården att minska antalet verkställighetsfall på häktena. Kriminalvårdsstyrelsen genomför för närvarande en analys av hela placeringskedjan från verkställbar dom till verklig inställelse i anstalt vilket innebär att alla länkar i kedjan, – häkte – placerare – transport, studeras i syfte att effektivisera processen. Huvudanledningen till det stora antalet verkställighetsfall på häktena är dock bristen på framför allt slutna anstaltsplatser.

### *Prognos*

Sverige har en av Västeuropas snabbaste ökning av antalet intagna. De senaste årens kraftiga beläggningsoökning förväntas fortsätta. Kriminalvårdsstyrelsen har för perioden fram till årsskiftet 2006/2007 prognostiserat ett tillkommande platsbehov av minst 1 000 anstalts- och häktesplatser. Prognosen bygger på förhållandet att antalet häktningar ökar samt att häktningstiderna blir längre. Härtill kommer att de längre straff-tiderna ökar i antal samt nödvändigheten av att utöka platsantalet för att minska det antal dömda som i dag avtjänar straff på häkte för att det saknas anstaltsplatser. Tillsammans med detta förhållande föreligger ett angeläget behov av att byta ut de cirka 450 anstaltsplatser som är förlagda i äldre 1800-talsanstalter till mer kostnadseffektiva och ändamålsenliga lokaler.

### *Vidtagna och planerade åtgärder*

Tidigare planerade, successiva volymökningsåtgärder har visat sig inte vara tillräckliga utan akuta lösningar har fått tillgripas i allt högre utsträckning. En bidragande orsak till beläggningsproblemen har, framför allt på häktessidan, varit de mögelproblem som drabbat flera häkten och som inneburit att platser tillfälligt måste stängas för sanering.

För att parera den nuvarande beläggningssituationen och samtidigt möta den prognostiserade, framtida beläggningens utvecklingen, har Kriminalvårdsstyrelsen i en långsiktig lokalförsörjningsplan planerat för ett utbyggnadsprogram innefattande drygt 1 500 nya anstalts- och häktesplatser fram till och med 2006.

Regeringen har i beslut den 8 maj 2003 (Ju 2001/1028 KRIM, Ju 2003/1147 KRIM, Ju 2003/1670 KRIM) angivit inriktningen för kriminalvårdens långsiktiga lokalförsörjning och därvid uppdragit åt Kriminalvårdsstyrelsen att inom ramen för de ekonomiska resurserna tillskapa fler häktes- och anstaltsplatser. Platsutbyggnaden skall genomföras så att större och färre enheter tillskapas samtidigt som platstillskottet skall medge en flexibel användning i fråga om säkerhet och beläggning inom ramen för systemet med självförvaltning. För att klara de säsongsmässiga variationerna i beläggningen skall anstaltsplatser kunna omvandlas till häktesplatser och vice versa samtidigt som bostadsrum skall tillskapas som vid behov kan användas av fler intagna. Utbyggnadsplanen medger en ”dragspelseffekt” på upp till 300 platser vilket bedöms tillgodose kriminalvårdens behov vid maximal beläggning under höst och vår.

#### *Platstillskott*

Platstillskottet under 2002 har varit 92 platser, varav 26 öppna vid sammanlagt fem anstalter.

För att klara den akuta överbeläggingsproblematiken har kriminalvården i det korta perspektivet uppfört prefabricerade 25-mannapaviljonger vid tre anstalter i storstadsområdena. Till detta har inrättats ett antal tillfälliga häktesplatser i företrädesvis polisarrester och anstaltsplatser i förhyrda bostadspaviljonger. Ett system för dubbelbeläggning vid vissa anstalter har införts under 2003.

Tillfälligt öppnade platser den 1 juli 2003

häkten – 158  
anstalter – 36  
dubbel/överbeläggning – 191

Dessa tillfälliga lösningar kommer att vara i bruk så länge behov av platserna finns men skall fortlöpande avvecklas i takt med att nya, permanenta platser inrättas i enlighet med utbyggnadsplanen.

Under 2003 kommer 149 nya platser att inrättas varav vissa redan har tagits i bruk. Av dessa är 9 häktesplatser, 36 konvertibla anstalt/häkte och 29 öppna. Härutöver tillkommer 140 platser i förhyrda bostadspaviljonger vid fem öppna anstalter fr.o.m. månadsskiftet september/oktober.

#### *Övriga åtgärder*

En annan åtgärd som vidtagits för att öka genomströmningen av intagna från slutna till öppna anstaltsplatser där beläggningen periodvis är lägre, har varit det s.k. ”Öppenplaceringsprojektet” som genomfördes under januari och februari 2003. Genom åtgärden frigjordes 129 slutna anstaltsplatser.

Kriminalvårdsstyrelsens planeringsenhet har inrättat en särskild arbetsgrupp, *Platsförsörjningsgruppen*, som i projektform under cirka 3 år skall leda och utveckla byggprocessen i kriminalvården.

#### *Häktades möjligheter till gemensamhet, utevistelse, fysisk träning och att ta emot besök*

Generellt innebär perioder av överbeläggning att personalresursen vid häktena ansträngs extra hårt. När antalet inskrivna i ett häkte överskrider vad organisationen och lokalerna är dimensionerade för måste prioriteringar göras i verksamheten.



Antalet personalkrävande transporter ökar vid högbeläggning vilket kan medföra att personalbrist uppstår som i sin tur påverkar häktades möjligheter till gemensamhet och fysisk träning.

Besöksverksamheten måste inskränkas vid de häkten som tvingas belägga besöksrum med häktade. Vid häktet i Malmö, som varit särskilt utsatt, har besöksavdelningen varit stängd under hela perioden september 2002 – den 12 juli 2003 med undantag av julveckan.

Vid de arrestlokaler som tillfälligt inrättats som häktesplatser kan lokalmässiga begränsningar medföra att förutsättningar för i första hand fysisk träning och gemensamhet inte finns i normal utsträckning.

Personalen anstränger sig dock under dessa pressande förhållanden, så långt som det är möjligt, för att upprätthålla en god häktesverksamhet och utnyttjar befintliga utrymmen i lokalerna till det yttersta.

#### *Enkät*

För att få en aktuell bild av situationen har samtliga häkten anmodats att senast den 21 augusti inkomma med en beskrivning av de aktuella förhållandena avseende häktades möjligheter till gemensamhet, utevistelse, fysisk träning och att ta emot besök.

Av de 24 häkten som nåtts av minienkäten har 16 svarat.

Den allmänna bilden är att beläggningstrycket minskat något under sommarmånaderna vilket också bekräftas av beläggningsstatistiken. De tillfälligt öppnade häktesplatserna har också bidragit till en normalisering vid vissa orter.

Åtta häkten rapporterar att inga inskränkningar i berörda avseenden görs medan övriga, vid tillfällig överbeläggning, måste inskränka verksamheten inom ett eller flera områden. Inte vid något häkte föreligger begränsningar inom samtliga områden och promenaderna upprätthålls generellt.

Den faktiska beläggningsen vid de 1 763 tillgängliga häktesplatserna var den 19 augusti 1 599 varför några inskränkningar i angivna avseenden i dagsläget inte behöver tillgripas vid merparten av landets häkten. Antalet verkställighetsfall har från den 1 juli till den 19 augusti sjunkit med 66 till totalt 301.

#### *Sammanfattning*

Beläggningsproblematiken i kriminalvården har under flera år inneburit stora påfrestningar på organisationen. Den höga beläggningsen i kombination med bristande ekonomiska resurser har medfört att kriminalvården inte kan nå de uppsatta målen inom alla områden. Vid perioder av överbeläggning kan besöksrum och andra lokaler tillfälligt beläggas varför häktade kan drabbas av tillfälliga inskränkningar eller omprioriteringar avseende programverksamhet eller i fritids- och besöksverksamheten.

För att komma tillrätta med platssituationen, på både kort och lång sikt, prioriterar kriminalvården olika åtgärder för att tillskapa nya platser. Enligt föreliggande prognoser kommer den genomsnittliga beläggningsen vid anstalter och häkten att vara 98 respektive 97 procent år 2005 för att sedan sjunka till 88 respektive 90 procent år 2007 när utbyggnadsprogrammet förhoppningsvis är genomfört.

---

#### Aktuell statistik m.m.

Under det gångna året har jag följt Kriminalvårdsstyrelsens statistik gällande beläggningsituationen. De senaste uppgifterna, som avser maj månad och

situationen den 1 juni 2004, visar att beläggningen i såväl häkten som anstalter är fortsatt hög. Statistiken kan sammanfattas på följande sätt.

I anstalter var platsutnyttjandet totalt 102 procent. I de öppna anstalterna var beläggningen 104 procent.

I häktena är beläggningen fortsatt hög. De tillgängliga platserna utnyttjades under maj till 103 procent. Beläggningen i de olika häktena varierade mellan 86 och 158 procent.

Antalet verkställighetsfall i häkte fortsätter att vara högt. Den 1 juni väntade 416 personer på lämplig anstaltsplats. Av dessa hade 290 väntat i mer än sju dagar. Motsvarande siffror för den 1 juni 2003 var 302 fall som väntade på anstaltsplats, varav 230 hade väntat i mer än sju dagar.

Kriminalvårdsstyrelsen har i en lokalförsörjningsplan som har lämnats till regeringen den 21 juni 2004 föreslagit att det skall inrättas 1 000 platser fram till år 2008.

### **Inspektioner**

Jag har under åren 2003 och 2004 inspekterat Kriminalvårdsmyndigheten Norrköping, anstalten och häktet Norrköping, Kriminalvårdsmyndigheten Kumla, Kriminalvårdsmyndigheten Stockholm Kronoberg, Kriminalvårdsmyndigheten Karlstad, anstalten Karlskoga, Kriminalvårdsmyndigheten Ystad, anstalten Ystad, Kriminalvårdsmyndigheten Helsingborg, anstalten Helsingborg, och Kriminalvårdsmyndigheten Malmö Norr, häktet Malmö, bl.a. med anledning av beläggningssituationen.

### **Rättslig reglering m.m.**

Det finns anledning att här redovisa några av de grundläggande bestämmelserna i svensk lagstiftning och i internationella konventioner som gäller förhållandena för dem som är häktade eller intagna i kriminalvårdsanstalt. Enligt lagen (1976:371) om behandlingen av häktade och anhållna m.fl. skall häktade behandlas så att skadliga effekter av frihetsberövandet motverkas (1 § andra stycket). Häktade som vill vistas tillsammans med andra häktade skall ges tillfälle till det (3 §). Under häktetiden skall de om möjligt erbjudas sysselsättning (5 §). Vidare skall häktade normalt ha möjlighet att dagligen vistas utomhus minst en timme (8 §). De som är häktade får ta emot besök i den utsträckning som det lämpligen kan ske (11 §).

Enligt lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt skall kriminalvården i anstalt utformas så att de intagnas anpassning i samhället främjas och skadliga effekter av frihetsberövandet motverkas (4 §). De intagna skall behandlas med aktning för sitt människovärde. De skall bemötas med förståelse för de särskilda svårigheter som är förenade med vistelse i anstalt (9 § första stycket). De skall ges tillfälle till lämplig sysselsättning, t.ex. arbete och undervisning. Intagna som behöver medicinspsykologisk eller någon annan behandling skall kunna beredas sådan (10 §). Vidare skall intagna ges tillfälle till fysisk träning och utomhusvistelse (13 §). De får ta emot besök i den utsträckning som det lämpligen kan ske (29 §).

På det internationella området finns ett antal konventioner och andra regelsystem, vilka Sverige har anslutit sig till eller på annat sätt är bundet av. Jag

finner endast skäl att här nämna FN:s resolution 1955 om standard minimiregler för behandling av interner, FN:s resolution 1988 om principer till skydd för alla personer under någon form av frihetsberövande, Europarådets ministerkommittés rekommendation 1987 om europeiska fängelseregler och den europeiska konventionen 1987 till förhindrande av tortyr och omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning.

Europarådets ministerkommitté antog 1999 en rekommendation som rörde beläggningssituationen inom kriminalvården i medlemsstaterna. Vad gäller de humanitära aspekterna och åtgärder för att motverka negativa effekter av en ansträngd beläggningssituation sägs bl.a. följande.

7. Where conditions of overcrowding occur, special emphasis should be placed on the precepts of human dignity, the commitment of prison administrations to apply humane and positive treatment, the full recognition of staff roles and effective modern management approaches. In conformity with the European Prison Rules, particular attention should be paid to the amount of space available to prisoners, to hygiene and sanitation, to the provision of sufficient and suitably prepared and presented food, to prisoners' health care and to the opportunity for outdoor exercise.

8. In order to counteract some of the negative consequences of prison overcrowding, contacts of inmates with their families should be facilitated to the extent possible and maximum use of support from the community should be made.

## **Bedömning**

### *Utvecklingen under de senaste åren*

JO har tidigare utrett ett stort antal ärenden som har rört platsituationen. I beslut åren 1998 och 1999 (dnr 4549-1998 och 4544-1998) uttryckte dåvarande JO Jan Pennlöv en förhoppning att de åtgärder som Kriminalvårdsstyrelsen företagit och planerade skulle förbättra situationen. Det grundläggande problemet i sammanhanget föreföll enligt hans uppfattning, som den kom till uttryck i ett beslut den 21 december 2000 (dnr 857-2000), att vara att såväl antalet häktesplatser som anstaltsplatser av visst slag, åtminstone periodvis, var för få.

Av Kriminalvårdsstyrelsens remissvar framgår att det även i dag finns en stor brist på platser i häkten och anstalter. Den förhoppning som Jan Pennlöv gav uttryck för har således ännu inte infriats. Såvitt jag kan bedöma utifrån den statistik som redovisats ovan, klagomål som jag har fått och mina intryck från inspektioner förefaller situationen snarare att ha förvärrats på en del håll.

Här finns det anledning att nämna att jag ofta får anmälningar om olika missförhållanden som ytterst bottnar i platsbristen, men som jag skriver av utan utredning.

### *Lagliga rättigheter*

Platsbristen påverkar förhållandena vid häktena och anstalterna på många olika sätt. I det följande kommer jag att närmare gå in på några av de konsekvenser som platsbristen medför. Jag vill redan här betona att de häktade och de intagna genom lagstiftning har tillförsäkrats vissa rättigheter. Systemet

medger alltså inte att man av ekonomiska eller andra skäl har en standard som inte uppfyller lagens krav. Detta är enligt min uppfattning en viktig utgångspunkt för diskussionen om platsbristen.

#### *Lämplig placering*

Vid inspektioner har personal framfört att de intagna ofta placeras i någon annan anstalt än den som är mest lämplig med hänsyn till de intagnas behov. I stället placeras de där det finns en plats ledig. De möjligheter som kriminalvården har att genom olika program främja de dömdas anpassning i samhället kan alltså inte utnyttjas effektivt. De intagnas möjligheter att ha kontakt med sina anhöriga försvåras också.

Jag har inte gjort något utredning av hur omfattande detta problem är. Jag nöjer mig med att konstatera att detta givetvis är en olycklig följd av situationen.

#### *Häktades väntan på anstaltsplats*

En följd av platssituationen är att intagna i häkte med verkställbara domar ofta tvingas stanna kvar i häktet i avvaktan på anstaltsplats längre än vad som är acceptabelt. Normalt bör väntetiden i häkte inte överstiga en vecka. Som framgår av statistiken ovan var det den 1 juni i år 416 fängelsedömda som väntade på lämplig anstaltsplats. Av dessa hade 290 väntat i mera än sju dagar. Detta är givetvis mycket allvarligt.

#### *Häktade förvaras på annan plats än i häkten*

Det har tidigare inte varit ovanligt att personer som har häktats blivit kvar i polisens arrestlokaler trots att de egentligen borde ha fått plats i häkte. Det är inte förenligt med gällande regler att en häktad person förvaras på annan plats än i ett häkte (jfr 24 kap. 22 § rättegångsbalken). Detta framhöll Jan Pennlöv i det tidigare nämnda beslutet den 21 december 2000. I beslutet anförde han bl.a. att det med hänsyn till förhållandena i polisens arrestlokaler är inhumant och ovärdigt ett samhälle som vårt att förvara häktade personer i polisarrest för annat än en kortare tidsperiod. Han pekade bl.a. på att dessa lokaler har en utrustningsstandard som är betydligt lägre än en "normal" häktescell och att det ofta förekommer störande oväsen.

Numera har polisarrest i viss utsträckning förvandlats till häktesplatser genom att kriminalvården har tagit över ansvaret för lokalerna. Standarden på dessa häktesplatser är dock ofta låg. Detta har jag själv iakttagit. Som exempel kan nämnas några celler vid Norrköpingshäktet som är belägna i polisens arrestlokaler. Jag besökte dem vid en inspektion i februari 2003. I protokollet över inspektionen noterades bl.a. följande.

Golvet är av målad betong och väggarna helkaklade. Inredningen består av en väggfast säng och ett väggfast bord, en toalett utan lock och ett litet handfat samt en TV. Fönstren är utvändigt försedda med fasta plåtar som är starkt vinklade uppåt för att dagsljus skall komma in samtidigt som möjligheten att se ut nedåt och rakt fram begränsas. Det går dock bara att

se ut om man befinner sig helt nära fönstret. Inflödet av dagsljus är starkt begränsat.

Jag uttalade då uppfattningen att det inte är acceptabelt att celler med så låg standard används för häktade.

Jag har också besökt en cell som saknat både säng och bord, vilket medfört att den häktade varit tvungen att inta sina måltider sittande på en madrass på golvet.

Med anledning av ett stort antal anmälningar har jag vidare i olika beslut det senaste året framhållit att det enligt min mening inte är humant att förvara någon i en s.k. fyllecell annat än för en mycket begränsad tid och att sådana celler definitivt inte är anpassade för förvaring av intagna i flera dagar eller, vilket förekommer, veckor.

#### *Dubbelbeläggning*

För att hantera platsbristen har man i både anstalter och häkten valt att i viss utsträckning dubbelbelägga bostadsrum. Dubbelbeläggning av bostadsrum ingår numera i vissa anstalter och häkten som ett ”normalt” inslag i verksamheten. Med anledning av detta vill jag peka på det uttalande som Jan Pennlöv gjorde i beslutet den 21 december 2000 om att det mot bakgrund av de säkerhets- och miljömässiga faktorerna men även med beaktande av den rent mänskliga aspekten inte kan accepteras att en mer eller mindre rutinmässig dubbelbeläggning tillgrips som en lösning i sammanhanget.

Vad gäller dubbelbeläggning av bostadsrum finns det anledning att slå fast att varken lagen om behandlingen av häktade och anhållna m.fl. eller lagen om kriminalvård i anstalt innehåller något förbud mot att förvara mer än en intagen i ett bostadsrum. Bostadsrummen i landets häkten och anstalter är emellertid normalt inte byggda och utrustade för att samtidigt inrymma mer än en person. När två intagna tvingas dela bostadsrum är det inte ovanligt att den ena är hänvisad till att sova på en madrass på golvet. Det förekommer att det finns plats för bara en stol, vilket innebär att de intagna måste turas om med att sitta.

Intagna som jag har träffat vid mina inspektioner har uppgivit att det förekommer att en rökare och en icke-rökare placeras tillsammans. Det har påpekats att det kan förekomma svårigheter för intagna även av andra skäl att dela bostadsrum.

Här kan det vidare finnas skäl att citera FN:s standard minimiregler, artikel 9 (1).

Where sleeping accommodation is in individual cells or rooms, each prisoner shall occupy by night a cell or room by himself. If for special reasons, such as temporary overcrowding, it becomes necessary for the central prison administration to make an exception to this rule, it is not desirable to have two prisoners in a cell or room.

### *Inkvartering i besöksrum m.m.*

I en del fall sker inkvartering av intagna i lokaler som inte är avsedda som bostadsrum. I massmedier har det förekommit uppgifter om att intagna har inkvarterats i tvättstugor och gemensamhetsutrymmen av olika slag. Liknande uppgifter har lämnats till mig i samband med inspektioner och i anmälningar.

Det är naturligtvis särskilt olyckligt att besöksutrymmen tas i anspråk för inkvartering av intagna om intagnas möjligheter att ta emot besök därigenom försämras. Vid den inspektion som jag gjorde av häktet Malmö den 13 maj 2004 uppgavs beträffande besöksmöjligheterna att det under ett och ett halvt års tid endast hade kunnat förekomma besök under enstaka veckor på grund av att besöksrummen hade tagits i anspråk för inkvartering av intagna.

### *Boendet – sammanfattande bedömning*

Det finns alltså anledning att av olika skäl vara kritisk till det sätt på vilket de intagnas boende har lösts. Sammanfattningsvis är det min uppfattning att åtskilliga intagna i häkten och anstalter med fog kan hävda att de utsätts för en behandling som är fullständigt oacceptabel från humanitär synpunkt och alltså strider mot de principer som ligger till grund för lagstiftningen på området.

### *Rätten till gemenskap, sysselsättning, fysisk träning och andra aktiviteter*

Överbeläggningen medför givetvis inte bara problem när det gäller inkvarteringen, utan får också andra följder. En är att det blir flera som måste samsas om t.ex. de besöksrum och de utrymmen för fysisk träning som finns tillgängliga. Det blir också en ökad efterfrågan på verksamheter av olika slag, t.ex. arbete och annan sysselsättning.

Vid de inspektioner som jag har gjort av olika häkten och anstalter, liksom vid tidigare JO-inspektioner, har både personal och intagna tagit upp detta och uttryckt sin oro över situationen. Det har också framgått att det har varit nödvändigt att avsätta avsevärda personalresurser för att hantera platsbristen administrativt och rent praktiskt. Detta har i sin tur inneburit att det på många håll tidvis inte har funnits den personal som behövs för att se till att de intagna får möjlighet till t.ex. gemensam vistelse, sysselsättning, fysisk träning och utomhusvistelse. Vidare har personalens möjligheter att samtala med de intagna minskats. De i egentlig mening kriminalvårdande åtgärderna har i förhållande till nödvändiga åtgärder för tillsyn och förvaring på många håll kommit alltmer i skymundan. Det har i olika sammanhang framhållits bl.a. att den nuvarande ansträngda situationen skapar spänningar såväl mellan intagna som mellan intagna och personal. Häri ligger naturligtvis en risk för våldshandlingar av olika slag.

I detta sammanhang finns det anledning att nämna följande. Europarådets antitortyrkommitté besökte Sverige i början av år 2003. I sin rapport från besöket rekommenderar kommittén de svenska myndigheterna att bl.a. fortsätta sina strävanden att ge de häktade möjligheter att vistas utanför cellerna och att ägna sig åt meningsfulla aktiviteter.

I ett större antal anmälningar under år 1999 klagade intagna i Kronobergs-häktet på att möjligheten till gemensam vistelse hade blivit kraftigt inskränkt. Chefen för myndigheten bekräftade att det på grund av bristande resurser hade blivit nödvändigt med begränsningar av gemensamheten mellan intagna.

I sina beslut den 4 november 1999 i de aktuella ärendena (dnr 3768-1999 m.fl.) betonade Jan Pennlov att häktade som huvudregel *skall* ges tillfälle till gemensam vistelse med en eller flera andra häktade. Denna regel infördes för att skapa en mer human utformning av häktesverksamheten. Därför var det enligt hans uppfattning inte acceptabelt om möjligheten till gemensam vistelse inskränktes eller t.o.m. omöjliggjordes p.g.a. bristande resurser.

Sedan saken aktualiserats på nytt anförde han i ett senare beslut (JO 2001/02 s. 155) bl.a. följande.

Vid mina besök på häkten under senare tid har det framkommit att problemet med inskränkningar i möjligheterna till gemensamhet mellan intagna till följd av bristande resurser är av generell natur. Det är enligt min mening uppenbart att lagstiftningen om gemensamhet mellan häktade blir innehållslös om det saknas erforderliga resurser. Jag är samtidigt medveten om att det av andra skäl, t.ex. klienteletts sammansättning, ibland kan vara svårt att låta intagna vistas tillsammans. Sådana svårigheter – som också delvis är betingade av platsbristen på häktena – får dock inte tas till intäkt för att inte så långt möjligt tillämpa reglerna om möjlighet till gemenskap.

Jag anser att det är i lika hög grad uppenbart att reglerna om t.ex. intagnas rätt att ta emot besök, att bedriva fysisk träning och vistas utomhus, att ha olika former av sysselsättning eller delta i programverksamhet av olika slag blir innehållslösa om de resurser som krävs för att genomföra dessa aktiviteter saknas.

#### *Avslutande kommentar*

Som tidigare nämnts har det från olika håll uttryckts oro över den nuvarande situationen. Jag delar självklart den oron. Vad som är särskilt allvarligt är att förhållandena fortlöpande har försämrats under en följd av år och att de planer som nu finns för att förbättra situationen inte kan få effekt förrän om ytterligare några år.

Det är inte JO:s uppgift att anlägga kriminalpolitiska eller ekonomiska aspekter på frågan. Det är däremot JO:s rätt och skyldighet att ingripa när lagar och andra författningar inte efterlevs i den offentliga förvaltningen. I JO:s uppdrag ingår särskilt att se till att medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter inte träds för när i den offentliga förvaltningen.

De svenska lagar som reglerar förhållandena för häktade och intagna i kriminalvårdsanstalter bygger på värderingar som är grundläggande för vårt samhällsskick, bl.a. respekten för den enskildes människovärde. Ett viktigt inslag i regleringen är att villkoren för sådana inskränkningar i de enskilda fri- och rättigheter som är nödvändiga i häkten och anstalter är noggrant reglerade och även i övrigt uppfyller höga krav på rättssäkerhet.

Som situationen nu har utvecklats saknar de ansvariga i häktena och anstalterna många gånger i praktiken möjlighet att uppfylla kraven i lagstift-

ningen. Det går givetvis inte att beskriva problemet i kvantitativa termer. Men det är ingen tvekan om att problemet är mycket allvarligt, inte minst med tanke på karaktären av den lagstiftning det är fråga om.

Det är inte möjligt för mig att slå fast vilka faktorer som har lett fram till den nuvarande situationen. Jag har därför inte heller underlag att uttala kritik mot någon myndighet eller tjänsteman. Jag vill emellertid slå fast att det är utomordentligt angeläget att den negativa utvecklingen inte fortsätter, utan att man snabbt sätter in åtgärder för att vända den.

Kriminalvårdens grundläggande syfte är att främja de intagnas samhälls-  
anpassning. Detta syfte uppnår man inte med dagens platsbrist.

Någon ytterligare åtgärd från min sida är inte påkallad för närvarande. Jag kommer självfallet att följa utvecklingen på området.

Jag överlämnar en kopia av beslutet till riksdagens justitieutskott och Justitiedepartementet.

Med detta avslutar jag ärendet.

## Hanteringen av ett brev till en intagen

(Dnr 2569-2003)

### **Anmälan**

J.O. klagade på att brev till honom från en advokat hade granskats i kriminalvårdsanstalten Halmstad och därefter försvunnit.

### **Utredning**

Efter remiss anförde Kriminalvårdsmyndigheten Halmstad genom ställföreträdande kriminalvårdschefen Bengt Persson följande.

Det fanns misstankar från personalen att de brev som var adresserade till J.O. och var märkta med advokat Bengt Nestrups namn, inte kom från honom. Klientinspektör Jörgen Bisseberg beslöt därför att kontrollera med advokaten om det var korrekt att det brev som kom till anstalten den 27 maj 2003 verkligen skickats därifrån. Han kvarhöll brevet i avvaktan på att han skulle kontrollera och fastställa avsändaren. Under eftermiddagen den 27 maj fick Jörgen Bisseberg kontakt med advokat Bengt Nestrups sekreterare. Hon bekräftade att det var riktigt att brevet kom därifrån. Då det var sent på eftermiddagen delades inte brevet ut den dagen utan delades ut nästa dag den 28 maj, tillsammans med övrig post till de intagna.

J.O. uppger att han inte fått det brev som kom till anstalten den 27 maj från advokat Bengt Nestrup. Enligt J.O. innehöll brevet 1.000 kr i kontanter samt ett meddelande från advokaten. Före den villkorliga frigivningen framställde J.O. krav på att myndigheten skulle ersätta honom för de enligt honom försvunna pengarna.

Anstalten har företagit en utredning med anledning av händelsen. Kontakt har åter tagits med advokat Bengt Nestrups sekreterare. Hon uppger att brevet innehöll 1.000 kr i kontanter samt ett meddelande till J.O. Personal som var i tjänst den 28 maj kan inte erinra sig om just detta brev utdelats. Man anser dock att det är troligt att brevet delats ut till J.O., eftersom man följt de vanliga rutinerna vid postutdelning och att det normalt inte försvinner några försändelser.



Då det inte till fullo går att klarlägga om brevet kommit fram till J.O. har myndigheten valt att ersätta honom med de enligt honom försvunna pengarna 1.000 kr. Meddelandet i brevet från advokaten har han tidigare fått muntligt besked om. J.O. har därför inte lidit någon materiell skada. Vidare har, enligt uppgifter inhämtade av mig, inte försändelsen granskats. Jörgen Bisseberg har inte heller, då han hade kontakt med advokat Bengt Nestrups sekreterare, efterfrågat innehållet i brevet. Det har gjorts först vid undersökningen som företogs efter det att J.O. påstått att brevet försvunnit.

Efter händelsen har anstalten inlett en översyn av rutinerna vid postutdelning. Det är ytterst sällsynt att försändelser kvarhålls och därför har man missat att delge J.O. beslutet. Detta har nu rättats till på så sätt att vid beslut om kvarhållande av brev eller försändelser skall den intagne delges beslutet så snart kan ske.

J.O. gavs tillfälle att kommentera remissvaret men hördes inte av.

I beslut den 28 januari 2004 anförde *JO Lundin* följande.

### **Bedömning**

Av 25–28 §§ lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt (KvaL) framgår bl.a. följande. Brev mellan en intagen och en advokat skall vidarebefordras utan granskning. Anges brevet vara avsänt från en advokat och kan det skäligen misstänkas att uppgiften är oriktig, får brevet dock granskas, om förhållandet inte kan klarläggas på annat sätt. Granskningen får inte vara mer ingående än vad som är nödvändigt med hänsyn till granskningens syfte. Ett brev som har granskats får kvarhållas, om det är påkallat av säkerhetsskäl. Den intagne skall underrättas om detta.

Det skydd för förtrolig kommunikation som regleras i KvaL kan ses som en för intagna i kriminalvårdsanstalt anpassad form av det skydd som gäller för varje medborgare enligt 2 kap. 6 § regeringsformen. Det är därför av synnerlig vikt att den som har att bedöma om ett brev från t.ex. en advokat skall granskas gör en seriös bedömning av möjligheterna att klarlägga vem som är avsändare av ett brev utan att det granskas. Huruvida det i praktiken kan klarläggas vem som är ett brev avsändare på annat sätt än genom att öppna brevet, beror självfallet på omständigheterna i det särskilda fallet. Många gånger står sannolikt inte några andra möjligheter till buds än att öppna brevet. Andra gånger skulle en efterforskning av annat slag i och för sig kunna göras, men inte utan att det skulle inverka påtagligt på anstaltens dagliga rutiner och kanske inte heller med ett säkert resultat.

Det finns inte några uttryckliga regler om när brev till en intagen skall vidarebefordras till honom av anstalten. En annan sak är att det givetvis skall ske så snart som möjligt. Vad som kan påverka tiden för utdelandet av post till intagna är bl.a. omfattningen av de granskningsåtgärder som enligt 25–28 §§ KvaL skall vidtas med försändelser till de intagna. Sådana granskningsåtgärder brukar karakteriseras som faktiskt handlande och inte handläggning av ärenden. Skillnaden är av betydelse främst genom att de flesta av reglerna i förvaltningslagen (1986:223) endast gäller för myndigheternas handläggning av ärenden (1 §).

Hantering av det aktuella brevet är ett typexempel på faktiskt handlande. Det var inte fråga om något beslut om kvarhållande enligt 27 § KvaL eller om-

2004/05:JO1

händertagande eller beslag enligt 63–64 §§ samma lag. Det var i stället en åtgärd som hade till syfte att utröna om det senare skulle meddelas ett beslut i något avseende beträffande brevet. Sådant faktiskt handlande är inte underkastat de krav på bl.a. dokumentation i form av formella beslut som gäller vid handläggning av ärenden. På det stadium som det var fråga om i detta fall, när det gällde att kontrollera den uppgivne avsändarens riktighet och det inte hade skett någon granskning av brevet, har det därför inte förelegat någon skyldighet för myndigheten att meddela ett formellt beslut om att kvarhålla brevet. Mot bakgrund av att de kontrollåtgärder som anstalten vidtog medförde att brevet inte kunde delas ut samma dag som det anlände till anstalten, borde J.O. emellertid ha underrättats om detta.

Anstalten har godtagit JO:s påstående om att han inte fått brevet och gett honom ersättning för de pengar som skall ha funnits i det. Vad som framkommit i delen ger inte anledning till något uttalande från min sida.

Ärendet avslutas.

## Förvaltningsdomstolar

Kritik mot en kammarrätt som i ett mål där prövningstillstånd krävdes beslutat att undanröja den överklagade domen och återförvisa målet till länsrätten utan att prövningstillstånd meddelades och i en sammansättning bestående av två ledamöter

(Dnr 2118-2002)

I ett beslut den 9 januari 2004 anförde *JO Berggren* följande.

### Initiativet

I ett ärende hos JO (dnr 1480-2002) inhämtades Kammarrättens i Jönköping beslut den 8 april 2002 i mål nr 946-2002, angående prövningstillstånd i mål om verkställighet utanför anstalt enligt 33 a § lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt. Genom beslutet undanröjde kammarrätten den överklagade domen och visade målet åter till länsrätten för ny handläggning. Kammarrättens beslut fattades utan att prövningstillstånd meddelades i målet och i en sammansättning bestående av två ledamöter.

Jag beslutade att inleda ett initiativärende mot kammarrätten och anmodade domstolen att yttra sig beträffande handläggningen av frågan om prövningstillstånd och sammansättningen i rätten vid det nyss nämnda beslutet.

### Utredning

Kammarrättslagmannen Leif Alkman och kammarrättsrådet Peter Lihuvudh yttrade följande.

Som upptagits i den till remissen fogade promemorian avgjordes ifrågasvarande mål i kammarrätten, mål nr 946-2002, utan att prövningstillstånd meddelades och i en sammansättning bestående av två ledamöter. – Den bestämmelse om kammarrättens domförhet som vi bedömt vara tillämplig, 12 § femte stycket lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar (LAFD), fick sin aktuella lydelse genom lagen (1998:373) om ändring i LAFD.

I prop. 1997/98:101, s. 90 och 91, avsnittet rörande rättens sammansättning vid prövning av processuella frågor i mål där prövningstillstånd krävs, redogörs för de praktiska och processekonomiska överväganden som föranlett ändringen. Bl.a. uttalas ”Det handlar i första hand om frågor som rätten prövar innan dispensprövningen sker, t.ex. frågor om avvisning”. Ändringen skulle medföra att olika processuella frågor i mål som omfattas av krav på prövningstillstånd fick en enhetlig behandling fram till dess att frågan om prövningstillstånd avgjorts. Regelns konstruktion jämte ovannämnda uttalanden, vilka inte mötte gensaga vid riksdagsbehandlingen, jfr bet. 1997/98:JuU17 och rskr. 1997/98:226, synes enligt vår mening medge en ordning innebärande att kammarrätten utan att meddela prövningstillstånd kunde fatta det aktuella beslutet i den mindre sammansättningen.

Kammarrättspresidenten Hans-Jörgen Andersson yttrade följande.

### *Prövningstillstånd*

För de mål där det är särskilt föreskrivet krävs prövningstillstånd för att kammarrätten skall pröva ett överklagande av ett beslut som länsrätten meddelat i målet. Detsamma gäller länsrätts beslut i en fråga som har direkt samband med ett sådant mål.

För den i ärendet aktuella måltypen är prövningstillstånd särskilt föreskrivet. Det krävs således även prövningstillstånd för att kammarrätten skall kunna ta upp ett yrkande om återförvisning till länsrätten p.g.a. att domstolen avslagit en begäran om muntlig förhandling.

### *Domförhet*

Enligt huvudregeln i första stycket 12 § lagen om allmänna förvaltningsdomstolar är kammarrätten domför med tre lagfarna ledamöter. Vid behandling av frågor om prövningstillstånd är kammarrätten dock – enligt femte stycket – domför med två ledamöter, om de är ense om slutet. Detsamma gäller vid behandling av andra frågor i mål där prövningstillstånd krävs för prövning av överklagande, om frågorna behandlas före eller i samband med frågan om prövningstillstånd. Vidare är kammarrätten domför i den mindre sammansättningen vid behandling av en fråga om avvisning av ett överklagande p.g.a. att det kommit in för sent, om ledamöterna är ense om slutet. Enligt sjätte stycket är kammarrätten domför med en lagfaren domare vid beslut om avskrivning av mål efter återkallelse.

Av förarbetena till 12 § ovan nämnda lag (prop. 1997/98:101, s. 90 f) framgår att syftet med införandet av bestämmelsen i femte stycket var att processuella frågor, som uppkommer i mål där prövningstillstånd krävs, av praktiska och processekonomiska skäl i vissa fall skulle kunna hantteras i samma sammansättning som frågan om prövningstillstånd. Frågor om avvisning nämns som exempel på situationer där den mindre sammansättningen kunde vara tillämplig. Det framgår vidare att de föreslagna ändringarna ”medför att frågor i mål som omfattas av krav på prövningstillstånd får en enhetlig behandling fram till dess att frågan om prövningstillstånd har avgjorts”.

Lagstiftaren har valt att precisera två beslutssituationer där kammarrätten i en sammansättning med två ledamöter kan skilja målet ifrån sig, dvs. vid nekande av prövningstillstånd och vid avvisning p.g.a. för sent inkommet överklagande. Även beslut om avskrivning efter återkallelse har särreglerats. Lagtextens utformning torde således, även med beaktande av formuleringen i förarbetena, inte ge utrymme för kammarrätten att i situationer därutöver skilja ett mål ifrån sig i den mindre sammansättningen.

### *Slutsats*

Kammarrätten hade bort meddela prövningstillstånd innan beslutet om undanröjande och återförvisning fattades. Sistnämnda beslut skulle vidare ha fattats i enlighet med huvudregeln om domförhet. Någon rättsförlust för den enskilde parten har dock inte uppkommit eftersom kammarrätten medgav dennes yrkande.

### **Bedömning**

Av 34 a § första stycket förvaltningsprocesslagen (1971:291) framgår att för de mål det är särskilt föreskrivet krävs prövningstillstånd för att kammarrätten skall pröva ett överklagande av ett beslut som länsrätten har meddelat i målet.

Detsamma gäller länsrätts beslut i en fråga som har ett direkt samband med ett sådant mål. I tredje stycket samma paragraf föreskrivs att om prövningstillstånd inte meddelas, står länsrättens beslut fast. Vilka mål som omfattas av kravet på prövningstillstånd framgår av den materiella lagstiftningen för varje måltyp.

Enligt 12 § femte stycket lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar är kammarrätten vid behandling av frågor om prövningstillstånd domför med två ledamöter, om de är ense om slutet. Detsamma gäller vid behandling av andra frågor i mål där prövningstillstånd krävs för prövning av överklagande, om frågorna behandlas före eller i samband med frågan om prövningstillstånd. Av första stycket samma paragraf framgår att kammarrätten annars normalt är domför med tre ledamöter.

Bestämmelserna i 34 a § första stycket förvaltningsprocesslagen och 12 § femte stycket lagen om allmänna förvaltningsdomstolar fick sina nuvarande lydelse genom lagändringar som trädde i kraft den 1 oktober 1998 (prop. 1997/98:101, 1997/98:JuU17). Avsikten med ändringarna var att klargöra omfattningen av kravet på prövningstillstånd i kammarrätt samt att frågor i mål som omfattas av dispenskravet skall få en enhetlig behandling fram till dess att dispensfrågan har avgjorts (prop. s. 76 och 91). Beträffande sammansättningen i mål där prövningstillstånd krävs uttalade regeringen bl.a. att kammarrättens domförhet med två ledamöter skulle utvidgas till att även avse olika processuella frågor som behandlas före eller i anslutning till frågan om prövningstillstånd. Det handlade i första hand om frågor som rätten prövar innan dispensprövningen sker, t.ex. frågor om avvisning (prop. s. 90 och 91).

I det aktuella målet hos kammarrätten gällde krav på prövningstillstånd. Genom sitt beslut i målet den 8 april 2002 undanröjde kammarrätten länsrättens dom och återförvisade målet till länsrätten. Eftersom kammarrätten vid sådant förhållande har prövat överklagandet skulle domstolen dessförinnan ha meddelat prövningstillstånd i målet. Kammarrättens prövning skedde i en sammansättning med två ledamöter. Som nyss har nämnts kan kammarrätten i denna sammansättning pröva, förutom frågor om prövningstillstånd, olika processuella frågor som behandlas före eller i samband med dispensfrågan. Som exempel på en sådan fråga angavs i motiven frågor om avvisning. Detta uttalande syftar uppenbarligen på t.ex. sådana nya yrkanden i sak som väcks i kammarrätt och som på grund av instansordningsprincipen inte kan tas upp till prövning (prop. s. 78). Det finns inte något uttalande i motiven som ger stöd för att ett beslut om undanröjande och återförvisning skall kunna fattas i den mindre sammansättningen. Eftersom ett sådant beslut utgör utfallet av kammarrättens prövning av överklagandet är det enligt min mening självklart att beslutet skulle ha fattats i den sammansättning som föreskrivs i huvudregeln om kammarrättens domförhet.

Med den kritik som ligger i det anförda avslutar jag initiativärendet.

En länsrätts handläggning av ett upphandlingsmål i vilket ansökan om överprövning kom in i nära anslutning till utgången av tiodagarsfristen för överprövning enligt 7 kap. 1 § tredje stycket lagen (1992:1528) om offentlig upphandling

(Dnr 266-2003)

#### **Anmälan**

I en anmälan till JO framförde Christer Jansson, som ombud för Algots Varv AB, klagomål mot Länsrätten i Stockholms län och uppgav bl.a. följande. Algots Varv AB hade lämnat anbud i en av Försvarmaktens logistik genomförd upphandling rörande översyn av fartyget HMS Achilles. Försvarmakten meddelade den 24 oktober 2002 att en annan leverantör hade antagits samt att sista dag för överprövning av upphandlingen var den 3 november 2002. Emellertid var den dagen en söndag, varför måndagen den 4 november 2002 utgjorde sista dag för överprövning med hänsyn till den s.k. söndagsregeln. Christer Jansson försökte den 3 november 2002 att via telefax skicka en ansökan från bolaget om överprövning, innehållande även ett interimistiskt yrkande, till länsrätten. Detta lyckades dock inte. Först måndagen den 4 november 2002 svarade länsrättens telefax och det var då möjligt att översända handlingarna. Länsrätten, rådmannen Rolf Jonsson, beslutade den 5 november 2002 (mål nr 19863-02) att avvisa ansökan. Enligt Christer Janssons uppfattning hade länsrätten inte beaktat söndagsregeln. Bolaget överklagade beslutet till kammarrätten.

I anmälan ifrågasatte Christer Jansson också Försvarmaktens handläggning av upphandlingen.

Till anmälan fogades kopior av bl.a. länsrättens och kammarrättens beslut i upphandlingsmålet. Av länsrättens beslut den 5 november 2002 framgick att enligt Försvarmakten var sista dag för ansökan om överprövning den 3 november 2002 samt att bolagets ansökan hade kommit in till länsrätten den 4 november 2002. Som skäl för att inte pröva bolagets ansökan anfördes följande: "Länsrätten finner att mer än tio dagar gått från det att Försvarmaktens logistik lämnat upplysningar till Algots Varv AB om att beslut om annan leverantör fattats och att upphandlingskontrakt föreligger när ansökan om överprövning kom in till länsrätten. Ansökan skall därför avvisas." Med anledning av bolagets överklagande uttalade Kammarrätten i Stockholm i ett beslut den 20 december 2002 (mål nr 7782-02) bl.a. att med hänsyn till den s.k. söndagsregeln i 2 § lagen (1930:173) om beräkning av lagstadgad tid hade länsrätten kunnat pröva ansökan måndagen den 4 november 2002.

#### **Utredning**

Anmälan remitterades till länsrätten för yttrande.

Rådmannen Rolf Jonsson anförde följande.

Algots Varv AB:s ansökan om överprövning enligt 7 kap. lagen (1992:1528) om offentlig upphandling (LOU) kom enligt transaktionsrapporten in till länsrätten per fax den 4 november 2002 kl. 08.33 (avsänt

kl. 09:59). Sedan målet registrerats och lottats kom det upp till min rotel vid lunchtid.

Efter en första genomgång av akten ansåg jag det nödvändigt att ta in en kopia på upphandlingsavtalet. Sedan handläggaren fått telefonkontakt med rätt person på Försvarmakten kom kontraktet enligt transaktionsrapporten in per fax kl. 14:07 (avsänt kl. 14:46). Jag kunde konstatera att avtalet enligt sin ordalydelse skulle gälla från och med den 3 november eftersom någon ansökan om överprövning inte hade gjorts före den dagen. På grund av regeln i 7 kap. 1 § tredje stycket 1 LOU och söndagsregeln i 2 § lagen (1930:173) om beräkning av lagstadgad tid utgjorde avtalet däremot inte något hinder för överprövning av upphandlingen förrän tisdagen den 5 november.

Algots Varv AB anförde i sin ansökan en mängd grunder för att upphandlingen skulle rättas eller göras om. Min genomgång och analys under eftermiddagen av bolagets argument ledde mig till slutsatsen att det i vart fall inte förelåg förutsättningar för ett interimistiskt beslut i sökandens favör utan att höra motparten. Jag gjorde bedömningen att det vid den tidpunkten, mellan kl. 17.00–18.00 den 4 november, inte var meningsfullt att formulera, skriva ut och expediera ett avslag på det interimistiska yrkandet för att på morgonen nästa dag avvisa målet på grund av att avtalet då utgjorde hinder för prövning. En ändring av ett sådant interimistiskt avslagsbeslut hade ju krävt att kammarrätten inte bara hade fått in ett överklagande utan också hade meddelat prövningstillstånd och fattat beslut om att stoppa upphandlingen senast kl. 24.00 på tisdagen den 4 november. Som framgår av handlingarna beslutade jag att vänta till morgonen den 5 november 2002 och fattade då ett slutligt avvisningsbeslut.

Bolaget har i sin anmälan till Justitieombudsmannen angivit att rätten har avvisat dess ansökan som för sent inlämnad. Så är inte fallet. I efterhand kan jag tycka att det borde ha framgått tydligare att det avgörande för utgången var att ett avtal förelåg redan när ansökan om överprövning kom in till länsrätten och att den i 7 kap. 1 § LOU angivna tidsfristen hade passerat vid tidpunkten för rättens beslut. Av det första stycket av beslutsskäl framgår emellertid klart att målet inte kan prövas i sak om ett avtal föreligger och tiodagarsfristen har löpt ut vid tiden för rättens avgörande.

Lagmannen Åke Lundborg anförde följande.

Länsrätten konstaterar inledningsvis att den regel som åberopas i länsrättens beslut 7 kap. 1 § LOU, innebär att en ansökan inte får prövas efter den tidpunkt då ett upphandlingskontrakt föreligger. Även om avtal föreligger får dock ansökan prövas till dess att tio dagar har gått från det att den upphandlande enheten har upplyst anbudsgivarna om sitt val av leverantör. Tiodagarsfristen infördes genom en lagändring som trädde i kraft den 1 juli 2002 och skall tillämpas i fråga om upphandlingar som har inletts tidigast den dagen. Dessförinnan hände det inte sällan att den upphandlande enheten skrev avtal direkt vid tilldelningsbeslutet eller i så nära anslutning till detta att det helt saknades möjlighet att begära överprövning.

Om avtal har slutits räcker det alltså inte att ansökan har kommit in till länsrätten inom de angivna tio dagarna utan rätten skall också ha hunnit pröva ansökan inom denna tid. För att det skall vara möjligt krävs, på samma sätt som i andra mål, att utredningen skall kunna läggas till grund för beslut. En ansökan om överprövning föranleder en rad åtgärder så snart målet kommer till roteln. Inledningsvis måste rätten kontrollera att målet gäller en upphandling som LOU är tillämplig på, att länsrätten är rätt forum, att sökanden är behörig, vilket upphandlingsförfarande som har använts etc. Domstolen måste också utreda om det finns ett avtal eller när ett sådant kan väntas. Om avtal finns måste rätten undersöka om den

tiodagarsfrist som lagen anger har överskridits eller tiden är knapp. Oftast kan dessa inledande kontroller inte göras med enbart det material som har fogats till ansökan om överprövning utan rätten måste komplettera utredningen genom att begära in förfrågningsunderlag, beslut, avtal etc. Kommunikeringen i upphandlingsmålen sker regelmässigt via fax eller telefon och tiden för yttrande bestäms oftast till någon enstaka dag eller rent av till en del av ett dygn eller några timmar.

Varje domare på länsrätten har självfallet ambitionen att avgöra de mål som kommer in innan olika fataliteter löper till ända. Rätten kan också, som sökanden yrkade i det nu aktuella ärendet, förskjuta tidsfristen genom att interimistiskt besluta att upphandlingen tills vidare inte får avslutas. Rätten måste emellertid beakta att det i ett upphandlingsmål finns ytterligare en part, nämligen den upphandlande enheten, som belastas om ärendet försenas i onödan. Normalt finns dessutom en eller flera leverantörer som har vunnit upphandlingen och som – oavsett om avtal föreligger – har intresse av att vinna klarhet och av att kunna börja tillverka eller leverera. Ett interimistiskt beslut att upphandlingen tills vidare inte får avslutas medför inte bara att upphandlingen avbryts, vanligen till dess rätten avgör målet slutligt, utan också att en ny tiodagarsfrist börjar löpa när det interimistiska beslutet upphävs (7 kap. 1 § tredje stycket 2 LOU). Med hänsyn framför allt till motpartens intressen kan det uppenbarligen inte komma i fråga att stoppa en upphandling bara därför att en anbudsgivare ger in sin ansökan så sent att det inte finns tid att pröva om det finns sakliga förutsättningar för ett sådant beslut. Normalt får det också förutsättas att den upphandlande enheten skall beredas tillfälle att yttra sig innan rätten bifaller ett interimistiskt yrkande.

En anbudsgivare som lämnar in sin ansökan mot slutet av tiodagarsfristen löper alltså en betydande risk att få sin ansökan avvisad om han inte genast lyckas övertyga rätten om att det föreligger grund för åtminstone ett interimistiskt beslut att stoppa upphandlingen. I det mål som ärendet gäller har ordföranden funnit att de skäl som sökanden har åberopat inte har varit tillräckliga ens för ett interimistiskt beslut i enlighet med yrkandet. Sökandebolaget har åberopat kammarrättens uttalande att länsrätten kunde ha prövat bolagets framställning under måndagen den 4 november. Enligt länsrättens mening kan kammarrättens uttalande inte tolkas på annat sätt än som ett konstaterande av att det under måndagen på grund av fristlagen inte fanns några formella hinder för prövning. Länsrätten har ingen annan uppfattning i den delen. Om utredningen i målet redan under måndagen hade varit så fullständig att den kunnat läggas till grund för beslut så skulle det under den dagen fortfarande ha varit möjligt att ta upp målet till prövning. Rolf Jonsson gjorde emellertid efter kontorstid bedömningen att förutsättningar för ett bifallande interimistiskt beslut då inte förelåg. Han hade självfallet kunnat meddela och expediera ett formellt avslagsbeslut men fann – i en situation där ett sådant avslagsbeslut inte kunnat påverka den fortsatta handläggningen och den slutliga utgången – att detta inte framstod som meningsfullt.

Christer Jansson kommenterade remissvaret.

I beslut den 3 september 2003 anförde *JO Berggren* följande.

### **Bedömning**

JO:s granskning avser främst tillämpningen av gällande förfaranderegler. JO uttalar sig normalt inte om myndigheternas ställningstaganden i sak.

Rolf Jonsson har i sitt yttrande påtalat att länsrättens beslut den 5 november 2002 att avvisa bolagets ansökan om överprövning enligt LOU inte –



såsom det uppfattats – grundats på att ansökan hade kommit in för sent, utan på att länsrätten ansett att tiodagarsfristen enligt 7 kap. 1 § tredje stycket 1 LOU för överprövning hade gått ut vid beslutstillfället. Av utredningen framgår att länsrätten under måndagen den 4 november 2002 bedömt förutsättningarna för bifall till bolagets interimistiska yrkande, vilket dock inte kommit till uttryck i ett formligt beslut. Det kan konstateras att länsrätten haft små möjligheter att handlägga och pröva målet, på grund av den begränsade tid som enligt länsrätten återstod av tidsfristen. Jag finner inte anledning att kritisera domstolen för att den inte meddelade ett formligt beslut med anledning av det interimistiska yrkandet eller för det sätt på vilket domstolen i formellt hänseende avslutade målet. Jag noterar att kammarrätten sedermera kom att pröva bolagets invändning beträffande tidsfristens beräkning.

Den i ärendet aktuella bestämmelsen i 7 kap. 1 § tredje stycket LOU om möjlighet att överpröva offentliga upphandlingar till dess att tio dagar har gått från det att den upphandlande enheten lämnat upplysningar om tilldelningsbeslutet till anbudssökande och anbudsgivare infördes genom en lagändring som trädde i kraft den 1 juli 2002 (SFS 2002:594). Syftet med bestämmelsen var att förbättra möjligheterna för leverantörer att ansöka om överprövning av ett tilldelningsbeslut (prop. 2001/02:142). Det som har framkommit i detta ärende visar på svårigheter för domstolen att göra en överprövning när ansökan kommit in i nära anslutning till tidsfristens utgång. Det kan därför finnas anledning att se över bestämmelserna med inriktning på skapandet av ett tidsmässigt utrymme för domstolen att pröva målet. Jag översänder en kopia av detta beslut till Regeringskansliet, Finansdepartementet.

Christer Janssons övriga framförda klagomål föranleder inte någon åtgärd eller något uttalande av mig.

Ärendet avslutas.

---

(Jfr numera RÅ 2003 ref. 64)

### Kritik mot en länsrätt för brister i handläggningen av psykiatrimål, bl.a. fråga om tillämpningen av bestämmelserna om kommunikering och muntlig förhandling

(Dnr 615-2003)

Den 7 juni 2004 meddelade *JO Berggren* ett beslut med följande innehåll.

#### **Initiativet**

Vid min inspektion av Länsrätten i Vänersborg den 12–14 november 2002 antecknades följande till protokollet under punkten 3.1.3 (JO:s dnr 3573-2002).

Vid genomgången av akter i psykiatrimål noterades följande. De flesta chefsöverläkarna använder en särskild blankett för ansökningar och anmälningar enligt lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård (LPT) och lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård (LRV). På blanketten finns

ett avsnitt där patienten kan kryssa i huruvida han önskar eller inte önskar muntlig förhandling i målet. Det finns också ett avsnitt där chefsöverläkaren kan anteckna om patienten med hänsyn till sitt psykiska tillstånd kan närvara vid en muntlig förhandling eller ej. Om patienten angett att han inte önskar muntlig förhandling föreläggs han normalt att svara senast en viss dag. Samtidigt anmodas det offentliga biträdet att yttra sig senast vid samma tillfälle. Det förekommer att länsrätten i föreläggandet till patienten och i anmodan till det offentliga biträdet antecknar att om muntlig förhandling önskas skall detta meddelas domstolen snarast eller senast en viss dag.

Det observerades att länsrätten i vissa mål inte hade förelagt patienten att yttra sig över ansökan. I målen hade endast det offentliga biträdet anmodats att komma in med yttrande. Så var fallet i mål 2634-01, 514-02, 515-02, 991-02, 1062-02, 1128-02 och 1183-02.

I ett flertal mål som rörde medgivande till fortsatt vård enligt LPT eller LRV hade länsrätten inte hållit muntlig förhandling. Någon sakkunnig hade inte heller hörts i dessa mål. I mål nr 14-02, 1190-02, 1662-02 och 1707-02 hade patienterna, såvitt framgick av handlingarna, inte gett uttryck för att de inte önskade muntlig förhandling. Länsrätten hade i dessa mål förelagt patienterna att yttra sig över ansökan senast en viss dag.

Jag beslutade att inhämta länsrättens yttrande beträffande tillämpningen i psykiatrimål av bestämmelserna om dels föreläggande till part att yttra sig över en ansökan, dels muntlig förhandling och hörande av sakkunnig. Yttrandet skulle särskilt behandla handläggningen av målen med ovan angivna målnummer.

## Utredning

Rådmannen Bruno Thorson yttrade följande.

De psykiatriska sjukhusen inom länsrättens domkrets använder sig sedan länge av en särskild blankett för ansökan/anmälan enligt LPT resp. LRV. På blanketten kan patienten med sin egenhändiga namnunderskrift bekräfta att han tagit del av ansökan/anmälan och att han är medveten om att han kan inkomma med synpunkter till länsrätten inom fem dagar från det datum han tagit del av ansökan/anmälan. Till ansökan/anmälan bifogas en särskild blankett benämnd vårdplan/behandlingsplan eller enbart behandlingsplan varav framgår bl.a. de omständigheter som åberopas till stöd för ansökan/anmälan. På blanketten kan patienten ange att han tagit del av ansökan/anmälan och medföljande handlingar. Blanketterna är så utformade att dessa knappast kan missförstås.

Målen 2634-01 och 1128-02 gäller ansökan om förlängning enligt 9 § LPT beträffande samma patient. I båda målen har patienten genom sin namnunderskrift bekräftat att han tagit del av ansökan och att han är medveten om att han inom viss tid kan inkomma med synpunkter till länsrätten. Han har också genom sin underskrift på behandlingsplanen bekräftat att han tagit del av ansökan och medföljande handlingar. I målen har inte framkommit någon omständighet som gett anledning att ifrågasätta om patienten fått del av allt material. Med hänsyn härtill och då inget nytt tillkommit i länsrätten har jag inte förelagt patienten att yttra sig. Inom länsrätten är vi självfallet medvetna om bestämmelserna i 10 § förvaltningsprocesslagen och blanketternas utformning har mot bakgrund av denna bestämmelse diskuterats domarna emellan. Eftersom patienten så nyligen fått del av ansökan och övriga handlingar genom sjukhusets försorg har jag liksom mina kollegor emellertid bedömt det som uppensbart onödigt att kort tid herefter tillställa patienten samma handlingar

med föreläggande för honom att yttra sig häröver. Härtill kommer att det i dessa fall förordnas ett offentligt biträde för patienten och denne anmodas att inkomma med yttrande i målet. Så har också skett i de ovannämnda målen. Förordnande av offentligt biträde sker oftast efter muntlig kontakt och i samband därmed uppmärksammas det offentliga biträdet på att patienten delgetts handlingarna enbart genom sjukhusets försorg. Enligt min erfarenhet är de offentliga biträdena då särskilt noga med att gå igenom handlingarna med patienten och förvissa sig om att patienten, om dennes tillstånd så medger, förstått innebörden. Vid mina kontakter med de offentliga biträdena har jag framhållit önskvärdheten av att de personligen sammanträffar med patienten om detta är möjligt och sådant sammanträffande nyligen inte ägt rum, exempelvis vid senaste ansökan om förlängning. Även om jag således inte genom ett formellt föreläggande berett patienten tillfälle att yttra sig i de fall där delgivning redan skett genom sjukhusets försorg har jag, mot bakgrund av de speciella förhållanden som ofta råder i mål av förevarande slag, funnit att det tillämpade förfarandet på ett rättssäkert sätt garanterar att patientens inställning kunnat inhämtas. Det förtjänar vidare framhållas att de advokater som anlitas i LPT- och LRV-mål är mycket väl förtrogna med målgrupperna och de krav som ställs och att de genom ett mångårigt arbete fått en mycket god förmåga att ta sig an de patienter varom här är fråga. I nu aktuella mål har det offentliga biträdet efter samtal med patienten skriftligen yttrat sig och därvid angett patientens synpunkter. Det kan tilläggas att patienten haft samma offentliga biträde i båda målen.

Rådmannen Sture Williamson yttrade följande.

Föreläggande till patienten saknas i mål nummer 514-515-02, 991-02 och 1183-02. Samtliga patienter har beretts tillfälle att ta del av chefsöverläkarens ansökan/anmälan. Tre av dem har skrivit på och anmärkt att de inte önskar muntlig förhandling. Den fjärde (514-02) är en mycket sjuk patient som helt igenom vägrar att skriva under handlingarna. Offentliga biträdet kan på grund av patientens tillstånd inte etablera någon kontakt eller få hennes ställningstagande klarlagt. I samtliga mål har det offentliga biträdet gjort den bedömningen att muntlig förhandling inte skall hållas. Att skicka föreläggande med handlingar som patienten nyligen sett har bedömts som obehövligt.

Muntlig förhandling har inte hållits i mål nummer 14-02 och 1190-02 trots att patienten inte uttryckt något om muntlig förhandling eller i övrigt skrivit på några handlingar. Det gäller patienter som lever utanför sjukhuset. Här får man räkna med att chefsöverläkaren inte fått tag på patienten för delgivning av handlingarna. Att länsrätten i dessa lägen förelägger patienten att yttra sig över handlingarnas innehåll är en nödvändighet. De offentliga biträdena har ett stående mandat från länsrätten att genast meddela oss så fort det finns den minsta anledning att hålla muntlig förhandling.

Rådmannen Yngve Agebrink yttrade följande.

De psykiatriska sjukhusen inom länsrättens domkrets använder sig sedan länge av en särskild blankett för ansökan/anmälan enligt LPT resp. LRV. På blanketten kan patienten med sin egenhändiga namnunderskrift bekräfta att han tagit del av ansökan/anmälan och att han är medveten om att han kan inkomma med synpunkter till länsrätten inom fem dagar från det datum han tagit del av ansökan/anmälan. Till ansökan/anmälan bifogas en särskild blankett benämnd vårdplan/behandlingsplan eller enbart behandlingsplan varav framgår bl.a. de omständigheter som åberopas till stöd för ansökan/anmälan. På blanketten kan patienten ange att han tagit

del av ansökan/anmälan och medföljande handlingar. Blanketterna är så utformade att dessa knappast kan missförstås.

Målet 1062-02 gäller ansökan om förlängning enligt 7 § LPT. I målet har den enskilde parten (patienten) genom sin namnunderskrift bekräftat att hon tagit del av ansökan och att hon är medveten om att hon inom viss tid kan inkomma med synpunkter till länsrätten. I målet har inte framkommit någon omständighet som gett anledning att ifrågasätta om patienten fått del av allt processmaterial. Med hänsyn härtill och då inget nytt tillkommit i länsrätten har jag inte förelagt patienten att yttra sig. Inom länsrätten är vi självfallet medvetna om bestämmelserna i 10 § förvaltningsprocesslagen och blanketternas utformning har mot bakgrund av denna bestämmelse diskuterats domarna emellan. Eftersom patienten så nyligen fått del av ansökan och övriga handlingar genom sjukhusets försorg har jag liksom mina kollegor emellertid bedömt det som uppenbart onödigt att kort tid herefter tillstålla patienten samma handlingar med föreläggande för henne att yttra sig häröver. Härtill kommer att det i detta fall förordnas ett offentligt biträde för patienten och denne anmodas att inkomma med yttrande i målet. Så har också skett i aktuellt mål. Förordnande av offentligt biträde sker oftast efter muntlig kontakt och i samband därmed uppmärksammas det offentliga biträdet på att patienten delgetts handlingarna enbart genom sjukhusets försorg. Enligt min erfarenhet är de offentliga biträdena då särskilt noga med att gå igenom handlingarna med patienten och förvissa sig om att patienten, om dennes tillstånd så medger, förstått innebörden. Det förutsätts givetvis att det offentliga biträdet personligen sammanträffar med patienten om detta är möjligt. Skulle inte detta ske får ett ställningstagande göras avseende den fortsatta handläggningen med hänsyn till detta faktum.

Även om jag således inte genom ett formellt föreläggande berett patienten tillfälle att yttra sig i de fall där delgivning redan skett genom sjukhusets försorg har jag, mot bakgrund av de speciella förhållanden som ofta råder i mål av förevarande slag, funnit att det tillämpade förfarandet på ett rättssäkert sätt garanterar att patientens inställning kunnat inhämtas. Det förtjänar vidare framhållas att de advokater som anlitas i LPT- och LRV-mål är mycket väl förtrogna med målgrupperna och de krav som ställs och att de genom ett mångårigt arbete fått en mycket god förmåga att ta sig an de patienter varom här är fråga. I nu aktuella mål har det offentliga biträdet efter samtal med patienten skriftligen yttrat sig och därvid angett patientens synpunkter.

Beträffande fråga om muntlig förhandling har patienten i chefsöverläkarens blankett angående ansökan enligt LPT angett att hon inte önskar muntlig förhandling. Vidare har det offentliga biträdet i sitt yttrande till länsrätten angett att patienten "begär inte muntlig förhandling". I domen har antecknats att länsrätten funnit det uppenbart obehövt att hålla muntlig förhandling.

Rådmannen Peter Kockum yttrade följande.

I de fall chefsöverläkarens ansökan avser en patient som har permission saknas oftast dennes underskrift att han tagit del av ansökan och inställningen till muntlig förhandling. Länsrätten förelägger då patienten att svara senast en viss dag, samtidigt som ett offentligt biträde förordnas. Patienten kan då antingen själv eller genom biträdet framföra sin inställning till ansökan och om han önskar muntlig förhandling eller inte. När yttrandet kommit in görs en bedömning av behovet att höra en sakkunnig läkare och om det i övrigt kan vara av värde att hålla en muntlig förhandling. Ofta ter det sig mindre angeläget med en muntlig förhandling för patienter som har mer långvarig permission och som inte begär muntlig förhandling eftersom inslaget av tvång är begränsat i dessa fall. I princip

avslås aldrig en begäran om muntlig förhandling. I undantagsfall kan det ske om muntlig förhandling hållits veckan innan.

I målen 1662-02 och 1707-02 fanns inte något besked från patienten eller biträdet om muntlig förhandling. I det förstnämnda målet hade dock biträdet träffat patienten och därefter yttrat sig skriftligt till länsrätten. Till yttrandet bifogade biträdet sin kostnadsräkning. Detta tolkades av länsrätten som att muntlig förhandling inte begärdes. Det sistnämnda målet gällde också en patient som hade permission. Varken länsrätten eller biträdet lyckades få kontakt med patienten. Av ansökan framgick dock att läkaren träffat patienten några dagar innan ansökan lämnades in till länsrätten. Läkarens ansökan var relativt utförligt motiverad. Länsrätten bedömde att målet kunde avgöras på handlingarna. Härvid beaktades att det fanns starka skäl som talade för bifall till ansökan, att patienten uppenbarligen höll sig undan samt att han hade ständig permission.

Lagmannen Gunilla Brydolf yttrade följande.

Länsrätten är medveten om att det är tveksamt om det tillämpade förfarandet att låta delgivning med patienten ske genom läkarens försorg kan anses förenligt med bestämmelserna i 18 § förvaltningsprocesslagen. Denna bestämmelse avser att garantera att den enskilde får kännedom om allt material i målet och att han får tillfälle att yttra sig över det innan målet avgörs. Undantag från kommunikationsskyldigheten har skett mot bakgrund av att behandlande läkare redan delgett patienten handlingarna och att det med hänsyn härtill kan uppfattas som förvirrande och i vissa fall skapa oro för patienten med en ny delgivning. Länsrätten har sedan länge en pågående diskussion med aktuella sjukhus om utformningen av blanketter för ansökan/annmälan. Länsrätten har efter genomgången med Justitieombudsmannen den 14 november 2002 i samråd beslutat att, i avvaktan på Justitieombudsmannens synpunkter, alltid förelägga patienten att yttra sig oavsett om delgivning skett genom sjukhusens försorg.

Avslutningsvis vill länsrätten påpeka att handläggningen av psykiatrimålen lagligen måste hanteras under mycket stor tidspress och att förhandlingarna alltid måste hållas på sjukvårdsinrättningen. För patienter i ett utslussningsskede kan detta upplevas som synnerligen påfrestande varför det inte är ovanligt att sådana patienter trots delgivning och kallelse till förhandling väljer att utebli.

Länsrättens akter i målen fanns tillgängliga.

## **Bedömning**

### *Angående kommunikeringen i målen*

Varken i lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård (LPT) eller i lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård (LRV) finns några föreskrifter om kommunikering av ansökningshandlingar m.m. Det innebär att bestämmelserna i förvaltningsprocesslagen (1971:291) skall tillämpas beträffande denna handläggning.

Av 10 § förvaltningsprocesslagen framgår att en ansöknings- eller besvärshandling eller en annan handling, varigenom ett mål anhängiggörs, och det som hör till den skall tillställas motpart eller annan mot vilken åtgärd ifrågasätts. Mottagaren skall föreläggas att svara inom viss tid vid påföljd att målet ändå kan komma att avgöras. Sådan underrättelse behövs ej bl.a. om det

inte finns anledning att anta att talan kommer att bifallas helt eller delvis eller om underrättelse annars är uppenbart onödig.

Länsrätten har i flera mål som rörde medgivande till fortsatt tvångsvård inte förelagt patienten att yttra sig över chefsöverläkarens ansökningar eller anmälningar (mål nr 2634-01, 514-02, 515-02, 991-02, 1062-02, 1128-02 och 1183-02). I remissyttrandet har länsrätten uppgett att undantag gjorts från kommuniceringsskyldigheten mot bakgrund av att behandlande läkare redan hade delgett patienten handlingarna och att det därför kunde uppfattas som förvirrande och i vissa fall skapa oro för patienten med en ny delgivning. Det har från domstolen framförts att det var uppenbart onödigt att förelägga patienten att yttra sig i målet. Länsrätten har samtidigt uppgett att domstolen är medveten om att det tillämpade förfarandet är tveksamt med hänsyn till förvaltningsprocesslagens bestämmelser.

Enligt min mening var det inte uppenbart onödigt för domstolen att kommunicera handlingarna med patienterna. Förvaltningsprocesslagens föreskrifter bygger på förutsättningen att det är domstolens uppgift att se till att en motpart eller annan mot vilken en åtgärd ifrågasätts, t.ex. en patient i ett mål enligt LPT eller LRV, får del av handlingarna och ges tillfälle att yttra sig. Huruvida rättens kommunicering av ansökningshandlingar o.d. i psykiatrimål regelmässigt skall kunna ersättas med en kommunicering redan hos chefsöverläkaren, som är part i målet hos länsrätten, fordrar enligt min mening ingående överväganden. Detta förfarande kan enligt min uppfattning godtas endast om det har stöd i särskilda föreskrifter om handläggningen av psykiatrimålen. Som framgått av det anförda saknas sådana föreskrifter.

#### *Angående muntlig förhandling och hörande av sakkunnig i målen*

I mål enligt LPT skall länsrätten enligt 36 § den lagen hålla muntlig förhandling, om det inte är uppenbart obehövligt. Till denna huvudregel finns ett i nämnda paragraf föreskrivet undantag, som dock inte är aktuellt i detta ärende. Enligt 37 § andra stycket skall länsrätten vid muntlig förhandling höra sakkunnig, om det inte är uppenbart obehövligt. I fråga om muntlig förhandling i mål enligt LRV gäller enligt 21 b § den lagen bestämmelserna i 36 och 37 §§ LPT.

Beträffande muntlig förhandling i psykiatrimål uttalades i motiven till lagstiftningen bl.a. följande (prop. 1990/91:58 s. 278).

Med hänsyn till betydelsen av ett omhändertagande för tvångsvård bör länsrättens prövning av förutsättningarna för psykiatrisk tvångsvård som regel ske efter muntlig förhandling. Presumtionen är således stark för muntlig förhandling. Det kan vara uppenbart obehövligt att hålla en muntlig förhandling om en sådan nyligen hållits i ett föregående mål rörande samme patient och nya omständigheter av vikt inte tillkommit efter förhandlingen. Detsamma gäller om patienten på grund av sitt psykiska tillstånd inte kan närvara vid en muntlig förhandling eller inte vill att en sådan skall hållas. En annan tänkbar situation är då målet gäller sådana frågor som korttidspermission eller förstörande eller försäljning av egendom.

Bestämmelserna om förutsättningarna för förordnande av sakkunnig i psykiatrimål ändrades genom lagändringar som trädde i kraft den 1 juli 2000 (SFS 2000:353). I motiven anfördes bl.a. följande (prop. 1999/2000:44 s. 104 f.).

Det måste enligt regeringens mening vara en rättssäkerhetsgaranti för den enskilde att en annan läkare än den som har det yttersta behandlingsansvaret för honom eller henne får lämna sin uppfattning i målet. Det kan också vara så att vetskapen om att ytterligare en läkare kan komma att granska chefsöverläkarens ställningstagande i målet gör att chefsöverläkaren överväger sin uppfattning i målet mer noggrant än om möjligheten att förordna om sakkunnig inte fanns. Vid en samlad bedömning finns övervägande skäl för att huvudregeln bör vara att sakkunnig skall förordnas i mål enligt LPT och LRV. Det måste dock finnas undantag från huvudregeln att länsrätten skall förordna sakkunnig. Länsrätten skall kunna underlåta att förordna sakkunnig t.ex. i de fall när länsrätten nyligen har prövat samma fråga och inga nya omständigheter har tillkommit.

Länsrätten har i några mål inte hållit muntlig förhandling, trots att patienterna inte angett något om sin inställning till sådan förhandling (mål nr 14-02, 1190-02, 1662-02 och 1707-02). Av utredningen framgår att i samtliga dessa mål hade chefsöverläkaren på ansökan eller anmälan angett att patienten med hänsyn till sitt psykiska tillstånd kunde närvara vid en muntlig förhandling. I tre av målen meddelade patienten att han eller hon motsatte sig fortsatt tvångsvård. I det fjärde målet (mål nr 1707-02) kunde under handläggningen i länsrätten varken domstolen eller det offentliga biträdet få kontakt med patienten.

Av utredningen drar jag slutsatsen att målen redan då de inleddes handlades med avsikten att muntlig förhandling inte skulle hållas, om inte patienten begärde detta. Jag vill påpeka att presumptionen är att muntlig förhandling skall hållas och att patienten således inte behöver begära sådan förhandling. Vad som har kommit fram om omständigheterna visar enligt min mening inte att det var uppenbart obehövligt att hålla muntlig förhandling i målen. Som en konsekvens av att muntlig förhandling inte hölls hördes inte heller i målen någon sakkunnig vid sådan förhandling. Särskilt anmärkningsvärt är att två mål (mål nr 14-02 och 1662-02) rörde samma patient, och avsåg på varandra följande ansökningar om medgivande i sex månader till fortsatt vård enligt LRV. Beträffande denna patient kom således lång tid att förflyta utan att länsrätten höll muntlig förhandling eller hörde någon sakkunnig.

#### *Avslutande synpunkter m.m.*

Jag är sammanfattningsvis kritisk till länsrättens handläggning i nu berörda hänseenden och förutsätter att domstolen ser över sina rutiner, om så inte redan har skett.

Avslutningsvis vill jag nämna att det med hänsyn till den starka presumptionen för muntlig förhandling i psykiatrimål kan ifrågasättas om det är lämpligt att patienterna i en av chefsöverläkaren tillhandahållen blankett skall tillfrågas om de önskar muntlig förhandling eller inte och genom en enkel kryssmarkering förutsättas ange sin uppfattning. Eftersom detta ärende endast har rört länsrättens handläggning går jag dock inte in på den frågan.

Initiativärendet avslutas.

**Kritik mot en socialnämnd som dels inte motiverat ett beslut, dels meddelat en felaktig fullföljdshänvisning. Vidare kritik mot en länsrätt för handläggningen av ett överklagande som inte skulle prövas av domstolen utan av länsstyrelsen**

(Dnr 1022-2003)

### **Anmälan**

I en skrivelse till JO framförde Malin Waldemarsson klagomål mot Socialnämnden i Ystads kommun angående handläggningen av ett ärende om tillstånd att driva automatspel. Hon var kritisk till att socialnämnden hade angett fel överinstans, länsrätten i stället för länsstyrelsen, och att handläggningen av ärendet därför hade fördröjts. Hon frågade också om hon hade rätt till skadestånd.

Akterna i ärendet lånades in från socialnämnden, Länsstyrelsen i Skåne län och Länsrätten i Skåne län. Av dessa framgick bl.a. följande.

Den 16 maj 2002 gav Malin Waldemarsson och Björn Andersén genom sitt aktiebolag Laserzonen AB in en ansökan till Ystad kommun om tillstånd att anordna automatspel. Efter remissförfarande fattades beslut i ärendet av tillståndsgruppen genom t.f. avdelningschefen Thomas Flinck. Av beslutet framgick att en ansökan hade kommit in samt att sökanden inte beviljades tillstånd enligt ansökan. Beslutshandlingen innehöll varken motivering eller fullföljdshänvisning. Björn Andersén överklagade beslutet. Överklagandet är daterat den 19 juli 2002. Enligt de inkomststämplar som finns på detta har det tydligen först getts in till länsstyrelsen, inkomststämpel den 25 juli 2002. Länsstyrelsen överlämnade överklagandet tillsammans med handlingen ”Meddelande – felsänt ärende” till socialnämnden, inkomststämpel 30 juli 2002. Nämnden omprövade och vidhöll sitt beslut den 31 juli och överlämnade ärendet till länsrätten, inkomststämpel 1 augusti 2002. Länsrätten begärde in kompletteringar av överklagandet och kommunikering med parterna ägde rum. Den 18 november 2002 fattade länsrätten beslut och avskrev målet från vidare handläggning samt överlämnade ärendet till länsstyrelsen för handläggning. I beslut den 24 mars 2003 biföll länsstyrelsen överklagandet och visade ärendet åter till socialnämnden för ny handläggning.

### **Utredning**

Socialnämnden och länsrätten anmodades att göra utredningar och yttra sig över anmälan.

Socialnämndens yttrande skulle utöver vad som hade anförts i anmälan avse utformningen av socialnämndens beslut den 1 juli 2002 mot bakgrund av reglerna om motivering av beslut i 20 § förvaltningslagen (1986:223) och reglerna om underrättelse om överklagandehänvisning i 21 § andra stycket förvaltningslagen. Nämnden gav som sitt yttrande in ett tjänsteutlåtande av tillståndsenhetens enhetschef Thomas Flinck. Av yttrandet framgick i huvudsak följande.



Yttrande mot bakgrund av reglerna om motivering av beslut i 20 § förvaltningslagen

Såväl muntlig underrättelse om beslutet som skriftlig har meddelats enligt förvaltningslagen. Den skriftliga har skett i vederbörlig ordning så att sökanden underrättats om beslutet i form av det kompletta tjänsteutlåtandet med fattat beslut. Detta har delgivits rekommenderat med mottagningsbevis. Beslutet är fattat 2002-07-01 och samma datum har det från socialförvaltningen gått via posten. Det är enligt mottagningsbeviset utlämnat den 4 juli 2002 till Björn Andersén, Laserzonen AB. Muntligt har utredaren pratat med Björn Andersén per telefon i samband med beslutet och då läst upp motiveringarna till avslaget.

Yttrande mot bakgrund av reglerna om underrättelse om överklagande-hänvisning i 21 § 2 st förvaltningslagen

I samband med expedieringen av underrättelsen av beslutet till sökanden/käranden ovan följer en besvärshänvisning "Hur man överklagar till länsrätten (förvaltningsbesvär)". I stället för denna besvärshänvisning borde det medskickats en d:o i vilket det står "Hur man överklagar till länsstyrelsen", något som är ovanligt i våra ordinarie rutiner eftersom myndighetsbeslut normalt överklagas hos länsrätt. Att det skall överklagas till länsstyrelsen står i Lag (1982:636) om anordnande av visst automatspel, 11 §. Vi beklagar detta. Efter det att beslutet varit föremål för omprövning 2002-07-31, där det tidigare fattade beslutet vidhålls av Lennart Kjellander, administrativ chef och t f socialchef, skickas det samma dag till länsrätten. Dagen innan, den 30 juli, inkommer till socialförvaltningens postöppning meddelande från Länsstyrelsen i Skåne län, förvaltningsenheten i Kristianstad, att överklagandet insänt av Björn Andersén är felsänt (det borde skickats till länsstyrelsen).

På grund av ett administrativt förbiseende hanterades inte denna handling från länsstyrelsen på ett ändamålsenligt sätt utan lades i akten i den tron att handlingarna dagen innan hade skickats till rätt instans.

En underrättelse inkommer från Länsrätten i Skåne län den 1 november 2002, vari socialnämnden i Ystad uppmanas att inge yttrande inför ett kompletterande överklagande, daterat den 27 oktober, kallat Extra Bilaga, från Malin & Björn på Laserzonen AB. Detta resulterar i ett nytt yttrande, undertecknat av handläggaren Per Eigård och avdelningschef Yvonne Nilsson, daterat den 13 november, adresserat till Länsrätten, eftersom det är den myndigheten som begär in yttrandet (och även ger det ett målnummer). Yttrandet fastställdes vid socialnämndens arbetsutskott dagen efter, den 14 november, varefter det samma dag faxas över till Länsrätten i Skåne län. Den 19 november, bara 5 dagar senare, kommer det beslut från länsrätten att ärendet överlämnas till Länsstyrelsen i Skåne län för vidare handläggning. Länsstyrelsen fattar beslut den 24 mars i år och ger därmed klaganden rätt och visar ärendet åter för ny handläggning. Den 4 april beslutar enhetschef Thomas Flinck att bevilja sökanden tillstånd till tre automatspel, vari öppettiden som anges ligger utanför skoltid. Kommunikeringen i samband med det nya beslutet har skett i vederbörlig ordning och ett tillståndsbevis daterat den 7 april 2003 har blivit översänt.

Avslutningsvis konstateras att ärendet p g a ett administrativt misstag har blivit försenat. Dock har förvaltningen sett över sina rutiner i samband med överklaganden, bl.a. har viss utbildning för administrativ personal genomförts på länsrätten, så att dylika misstag inte ska ske framöver.

Länsrätten, lagmannen Gunilla Hedesten Nordin, gav in följande yttrande, upprättat av länsrättsfiskalen Örjan Hägglund.

Överklagandet av socialnämndens i Ystad kommun beslut har felaktigt kommit att överlämnas, med felaktig överklagandehänvisning, till Länsrätten i Skåne. Överklagandet inkom till länsrätten den 1 augusti 2002. När överklagandet inkom till länsrätten har ansvarig handläggare gjort en översiktlig kontroll av vilka åtgärder som behövs vidtas i målet. Det normala förfarandet är att tillse att ärendet blir utrett i den omfattning som erfordras för att målet skall bli klart för avgörande. Detta innebär i de flesta måltyper att ärendet skall kommuniceras med parterna för tillfälle till yttrande, vilket också skett i förevarande fall. Vid målets inkommande förlitar sig i princip länsrätten på att beslutande myndighet har angivit rätt instansordning. Huvudskälet till detta är att det ankommer på beslutande myndighet att lämna korrekt besvärshänvisning, men det går inte heller att helt bortse ifrån att den höga arbetsbelastningen på länsrätten påfordrar en mycket rationell hantering av det stora antalet inkommande ärenden. I förevarande fall framgår det också av handlingarna i målet att länsstyrelsen den 25 juli 2002 översänt överklagandet till Ystads kommun under rubriken "MEDDELANDE – felsänt ärende". Därefter har ärendet, efter omprövning, överlämnats till länsrätten av kommunen den 31 juli 2002. Vid en inledande och översiktlig genomgång av målet torde det mot denna bakgrund inte finnas anledning för handläggaren att befara att ärendet felaktigt överlämnats till länsrätten. Inte sällan kan det dock, tack vare handläggarnas erfarenheter av olika måltyper, direkt uppmärksammas att ett mål överlämnats felaktigt till länsrätten. Detta har dock tyvärr ej skett i det förevarande fall. I sammanhanget skall erinras om att länsrätten handlägger ett flertal kommunala beslut från olika nämnder som första överklagandeinstans. I den nu aktuella måltypen är emellertid länsrätten instans först efter länsstyrelsens prövning.

Ärendet har efter den 1 augusti 2002 kommunicerats av länsrätten för att det skall kunna avgöras i sak. Ärendet har bedömts vara klart för avgörande i samband med parternas respektive yttrande som kom in till länsrätten den 14 november 2002. Eftersom det var fråga om ett tillståndsärende har länsrätten behandlat målet med viss förtur. Målet har, direkt när det varit klart för avgörande, överlämnats till en länsrättsnotarie för att utreda och bereda ett förslag till dom. Vid denna utredning uppmärksammades att ärendet först skall prövas av länsstyrelsen. Ett beslut om att överlämna målet till länsstyrelsen fattades därför den 18 november 2002. Samtliga handlingar i målet överlämnades i samband härmed. Enligt undertecknads bedömning har målet kommit att behandlas, såväl avseende sammanlagd handläggningstid som tid från då målet var klart för avgörande, på kortare tid än vad som är normalt för liknande ärenden.

Malin Waldemarsson gavs tillfälle att kommentera remissvaren.

I beslut den 10 december 2003 anförde *JO Berggren* följande.

### **Bedömning**

#### *Socialnämndens handläggning*

Enligt 20 § första stycket förvaltningslagen är huvudregeln att ett beslut varigenom en myndighet avgör ett ärende som avser myndighetsutövning mot någon enskild skall innehålla de skäl som har bestämt utgången av ärendet. Om ett beslut som kan överklagas går en part emot skall han enligt 21 § andra stycket förvaltningslagen underrättas om hur han kan överklaga beslutet.

Socialnämndens beslut saknar motivering. Vidare framgår det inte om parten underrättats om hur han kunde överklaga beslutet. I sitt remissvar har nämnden uppgett att till beslutet var fogade dels ett tjänsteutlåtande som motiverade beslutet, dels en fullföljdshänvisning.

En förutsättning för att ett förfarande med en särskild motiveringshandling skall uppfylla kravet i 20 § förvaltningslagen är att det i beslutet hänvisas till handlingen och att den också bifogas beslutet som en bilaga. Socialnämnden kan alltså inte anses ha levt upp till lagens krav vad gäller motivering och jag är kritisk till detta.

En fullföljdshänvisning är enligt förvaltningslagen inte en del av själva beslutet. Från praktisk synpunkt är det dock att rekommendera att den handling som återger beslutet också innehåller beskedet om hur man kan överklaga (se Hellners/Malmqvist, Förvaltningslagen med kommentarer, 2003, s. 240). JO har i åtskilliga tidigare beslut (exempelvis JO 1993/94 s. 409) uttalat att det är nämnden som beslutsfattare som har ansvar för frågan huruvida fullföljdshänvisning skall lämnas och i förekommande fall dennas innehåll. Tillämplig fullföljdshänvisning kan, om den inte skrivs direkt i beslutet, lämpligen anges genom uppgift om formulär (blankett) med viss beteckning.

Enligt 11 § lagen (1982:636) om anordnande av visst automatspel får socialnämndens beslut överklagas till länsstyrelsen vars beslut i sin tur får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Socialnämnden har till beslutet fogat en handling ”Hur man överklagar till Länsrätten”. Socialnämnden har vidare sedan den omprövat det överklagade beslutet skickat detta till länsrätten. Jag är kritisk till nämndens handläggning. Nämndens förklaring till misstaget motiverar inte någon annan bedömning.

#### *Länsrättens handläggning*

I 34 kap. 1 § rättegångsbalken föreskrivs att rättegångshinder självant skall beaktas av rätten. Grundregeln anses vara densamma inom förvaltningsprocessen även om den i förvaltningsprocesslagen (1971:291) bara har kommit till uttryck beträffande hinder som består i att talan har väckts för sent.

Till de hinder som skall beaktas hör att talan har väckts vid fel domstol. Länsrätten borde således när överklagandet kommit in utan dröjsmål ha prövat om domstolen varit rätt överinstans. Vid en sådan prövning gjord med erforderlig noggrannhet, hade länsrätten funnit att överklagandet skulle prövas av länsstyrelsen. Länsrätten borde därefter ha överlämnat målet till länsstyrelsen för vidare handläggning. Något uttryckligt stöd för ett sådant överlämnande finns inte i förvaltningsprocesslagen men torde kunna ske genom en analogivis tillämpning av lagens 7 § enligt vilken en länsrätt eller kammarrätt om den i samband med att ett mål inleds finner att den saknar behörighet att handlägga målet, om annan motsvarande domstol är behörig, under vissa angivna förutsättningar skall överlämna handlingarna i målet till den domstolen.

Enligt min mening är det anmärkningsvärt att det felaktiga upptagandet av överklagandet uppdagades först vid målets beredande till dom.

Jag är mycket kritisk till länsrättens handläggning.

2004/05:JO1

Upplysningsvis kan nämnas att JO inte är behörig att pröva skadeståndsanspråk.

Vad som i övrigt kommit fram föranleder inga uttalanden från min sida.

## Central statsförvaltning, arbetsmarknadsmyndigheter m.m.

Initiativärende mot Brottsoffermyndigheten angående användande av fullmakt för utbetalning av brottsskadeersättning till någon annan än sökanden

(Dnr 2039-2002)

Den 11 december 2003 meddelade *JO Berggren* ett beslut med följande innehåll.

### Initiativet

Vid min inspektion av Brottsoffermyndigheten den 18 och 20 februari 2002 antecknades följande till protokollet under punkten 3.2 (JO:s ärende dnr 278-2002).

I ett ärende hade under handläggningen sökanden genom en skrivelse till myndigheten gett en vårdgivare fullmakt att erhålla tillkommande brottsskadeersättning för tandvårdskostnader som uppkommit i anledning av brottet (ärende dnr 6472/2000). Brottsoffermyndighetens nämnd beslutade den 5 november 2001 att tillerkänna sökanden brottsskadeersättning och förordnade att av ersättningen skulle 8 200 kr med stöd av fullmakt betalas till den aktuella vårdgivaren.

[Byråchefen] Per Rubing uppgav att det förekommer relativt ofta att sökandena ger fullmakt till vårdgivare att erhålla brottsskadeersättning som kan komma att utbetalas. Förfarandet syftar till att tillförsäkra att ersättningen går till vård. Det kan ibland innebära den enda möjligheten för personerna att få vård.

*JO* lät anteckna följande till protokollet.

Enligt 16 § första stycket brottsskadelagen får anspråk på brottsskadeersättning inte överlåtas innan ersättningen är tillgänglig för lyftning. I motiven till bestämmelsen uttalades att den tillkommit för att förhindra att den skadelidande överlåter sitt anspråk på brottsskadeersättning till underpris. Brottsskadeersättning får anses vara tillgänglig för lyftning i och med att det ersättningsprövande organet har meddelat sitt ersättningsbeslut. En överlåtelse i strid med bestämmelsen är ogiltig. Staten kan alltså inte med befriande verkan mot den skadelidande betala ut ersättning till annan som har förvärvat dennes anspråk. Något hinder finns däremot inte mot att betala ut ersättningen till någon som uppträder som befullmäktigat ombud för den skadelidande (prop. 1977/78:126 s. 55).

Jag beslutade att inhämta Brottsoffermyndighetens yttrande över hur det beskrivna förfarandet överensstämmer med 16 § första stycket brottsskadelagen (1978:413) och uttalanden i förarbetena, prop. 1977/78:126 s. 55.

### Utredning

I yttrande den 8 juli 2002 anförde generaldirektören Britta Bjelle följande.

Det kan inte betecknas som en överlåtelse av ett anspråk att – som i det nu ifrågasvarande ärendet – brottsoffret ger en vårdgivare fullmakt att uppbära hela eller del av den brottsskadeersättning som möjligen kan komma att utgå. För det första villkoras ju fullmakten av att brottsskadeersättning skall komma att utgå, vilket ju svårligen kan garanteras på det-

ta stadium. För det andra kan en sådan fullmakt återkallas när som helst under handläggningen.

Om denna form av befullmäktigande ändå skulle jämföras med en "överlåtelse av anspråk på brottsskadeersättning" är situationen fjärran från den som ifrågakommande bestämmelse i brottsskadelagen är satt att förhindra, nämligen att brottsoffret till underpris överlåter sin kommande brottsskadeersättning och således tillfogas en ekonomisk skada. Brottsoffermyndighetens förfarande dikteras av brottsoffrets intresse att få sina vårdbehov omedelbart tillgodosedda. I ett samhälle där möjligheten att betala för vården styr vårdgivarnas intresse att tillhandagå den skadade, är det av väsentlig betydelse för ett brottsoffer med dålig ekonomi att kunna erbjuda betalning för vården genom att hänvisa till den kommande "troliga" brottsskadeersättningen. Skulle inte detta vara möjligt får den skadade finna sig i att stå utan behandling till dess rättsväsendets hantering är klar och brottsskadeärendet kunnat handläggas. En sådan ordning skall brottsoffer inte behöva acceptera. Då förfarandet med fullmakt inte innebär något ekonomiskt risktagande för brottsoffer står det inte heller i motsatsställning till bestämmelsens motiv.

### **Bedömning**

Som framgått av det föregående föreskrivs i 16 § första stycket brottsskadelagen att anspråk på brottsskadeersättning inte får överlåtas innan ersättningen är tillgänglig för lyftning.

I Brottsoffermyndighetens ärenden om brottsskadeersättning förekommer det att sökanden lämnar en fullmakt om att brottsskadeersättning som kan komma att utbetalas skall utbetalas till en vårdgivare. Även om detta inte är en direkt överlåtelse av ett anspråk på ersättning ligger det mycket nära en sådan situation. En skillnad är visserligen att sökanden kan återkalla sin fullmakt och på så sätt förhindra en utbetalning till någon annan än honom själv. Om en fullmakt inte återkallas har det tillämpade förfarandet dock utifrån den ersättningsberättigades utgångspunkt fått samma effekt som en överlåtelse av anspråket på ersättning. Huruvida Brottsoffermyndigheten i de nu aktuella fallen underrättar sökanden om att han eller hon kan återkalla sin fullmakt framgår inte av utredningen i detta ärende.

Mot bakgrund av det föreskrivna förbudet mot överlåtelser av anspråk på brottsskadeersättning framstår myndighetens användning av fullmakter för utbetalning till någon annan än sökanden som tveksam. Det tillämpade förfarandet har inte heller berörts i motiven till lagen; omnämmandet där (prop. 1977/78:126 s. 55) av en fullmaktssituation avser uppenbarligen ett ombud som företräder den sökande i ärendet hos myndigheten. Enligt Brottsoffermyndighetens mening finns det sakliga skäl för att ersättningen skall kunna betalas ut direkt till en vårdgivare med stöd av fullmakt. Jag har förståelse för dessa skäl. Det kan dock enligt min mening med hänsyn till det absoluta förbudet i 16 § första stycket brottsskadelagen finnas anledning att överväga om inte förfarandet bör ges särskilt stöd i författning. Jag översänder därför en kopia av detta beslut till Regeringskansliet, Justitiedepartementet. Initiativärendet avslutas.

Fråga om en arbetsförmedling haft grund för att ifrågasätta en arbetssökandes rätt till ersättning hos arbetslöshetskassan. Också fråga om en arbetslöshetskassa har rätt att hålla inne en sökandes ersättning under den tid utredning i ersättningsärendet pågår

(Dnr 2774-2002)

### Anmälan

I en anmälan mot arbetsförmedlingen i Sjöbo, en enhet inom Länsarbetsnämnden i Skåne län, och mot Sifs arbetslöshetskassa begärde Charlotte Åkerlind, i egenskap av ombud för M.S., JO:s prövning av arbetsförmedlingens handläggning då förmedlingen ifrågasatte M.S:s rätt till ersättning enligt lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring samt av arbetslöshetskassans handläggning då kassan höll inne hela hennes arbetslöshetsersättning under perioden den 10 december 2001 t.o.m. den 3 februari 2002.

I anmälan anfördes bl.a. följande. M.S. har, med kortare avbrott för praktikjänster, varit arbetslös sedan år 1997. Den 15 november 2001 fick hon en skrivelse från arbetsförmedlingen med uppmaning att söka fem olika arbeten. Hon sökte fyra av arbetena den 16 november 2001 och det femte den 20 november 2001 trots att hon ansåg att hon inte hade efterfrågad kompetens för merparten av arbetena. Av detta skäl skrev hon den 20 november 2001 till arbetsförmedlingen och redogjorde för att hon sökt anvisade arbeten och att hon önskade fler anvisningar om arbeten. I brevet framförde hon också hur dåligt de anvisade arbetena stämde överens med hennes person och kompetens, bl.a. när det gällde arbeten där den presumtive arbetsgivaren i första hand sökte arbetstagare i åldern 25–45 år. Hon var vid ansökningstillfället 61 år gammal. För andra arbeten ställdes krav på språkkunskaper som hon inte har. Hon fick inte något av nämnda arbeten. – Arbetsförmedlingen, genom handläggaren Eva-Lotta Skoog, lämnade den 21 december 2001 meddelande om ifrågasatt rätt till ersättning till arbetslöshetskassan, i vilket uppgavs att M.S. avvisat lämpligt arbete och att arbetsförmedlingen ”utifrån” M.S:s brev ville ha kassans bedömning av om hon stod till arbetsmarknadens förfogande. Detta skedde utan att M.S. fått möjlighet att redogöra för sin inställning till uppgifterna i meddelandet. M.S. fick först den 27 december 2001 besked om att meddelandet lämnats. M.S. skrev den 5 januari 2002 till Eva-Lotta Skoog och begärde svar på ett antal frågor, bl.a. om vilket arbete som hon skulle ha avvisat. I ett e-postmeddelande den 7 januari 2002 förklarade Eva-Lotta Skoog endast att hon inte tagit ställning till brevet som skickats till kassan för bedömning. M.S. upprepade sin begäran men fick inte något svar. – Den 3 januari 2002 skulle hon ha fått ersättningen för veckorna 50 och 51 2001. Det skedde dock ingen utbetalning. Först när hon den 7 januari 2002 tog kontakt med arbetslöshetskassan per telefon fick hon besked om att hennes ersättning hållits inne. – Arbetslöshetskassan vidhöll vid ett flertal kontakter att man var tvungen att hålla inne hela ersättningen under utredningen, trots att det endast kunde bli fråga om att sätta ned M.S:s ersättning med 25 % under 40 dagar om det skulle visa sig att hon hade avvisat arbete. Av en senare

skrivelse från kassan framgick dock att den totala ersättning som hålls inne enligt Arbetsmarknadsstyrelsens (AMS) rekommendationer i normalfallet inte bör överstiga det belopp som kan komma ifråga för den aktuella sanktionen. – I beslut den 30 januari 2002 konstaterade arbetslöshetskassan att M.S. stod till arbetsmarknadens förfogande och därför hade rätt till ersättning. Utbetalningarna av ersättning återupptogs den 7 februari 2002.

### Utredning

Anmälan remitterades till Länsarbetsnämnden i Skåne län för utredning och yttrande avseende arbetsförmedlingens handläggning.

Till länsarbetsnämndens remissvar var fogat ett yttrande från chefen för Arbetsförmedlingarna i Sydost, i vilket anfördes bl.a. följande.

M.S. tillhör en grupp arbetssökande som Arbetsförmedlingen i Sjöbo bedömde ha en oklar ställning som arbetssökande i förhållande till arbetsmarknaden. Av den anledningen så deltog under en tid Arbetsförmedlingen Rehabilitering i utredningen av M.S:s förutsättningar.

M.S. har erhållit ett antal anvisningar på ledigt arbete men inte fått anställning.

I brev till Arbetsförmedlingen Rehabilitering, Lars-Erik Häggström, den 20 november 2001 ger M.S. återkoppling på de anvisningar hon fått sig tillsända. I brevet ger M.S. sin syn på de svårigheter hon möter när hon söker anvisade arbeten.

Efter en kort tids konsultation av Arbetsförmedlingen Rehabilitering görs bedömningen att M.S:s arbetshinder inte är av den omfattningen att vidare utredning vid Arbetsförmedlingen Rehabilitering är nödvändig.

Den 21 december lämnade Arbetsförmedlingen i Sjöbo genom Eva-Lotta Skoog en rapport om ifrågasatt rätt till arbetslöshetsersättning. Grunden för ifrågasättandet angavs som a. den sökande hade avvisat lämpligt arbete, b. utifrån den sökandes brev ”per den 20 november (min anm.)” ville Arbetsförmedlingen pröva huruvida M.S. stod till arbetsmarknadens förfogande. Arbetsförmedlingen tillfogade att man ansåg sig ha fullgjort sitt uppdrag mot den sökande utifrån det överenskomna matchningsunderlaget.

När undertecknad och Eva-Lotta Skoog diskuterat händelseförloppet framgår det att det inte kan vitsordas att M.S. hade avvisat lämpligt arbete. Av den anledningen är det utan tvekan så att rapport ej borde ha lämnats.

Såvitt avser rapportens del avseende redogörelse framgår att Arbetsförmedlingen endast har begärt arbetslöshetskassans bedömning av M.S:s tillgänglighet på arbetsmarknaden, s.k. iakttagelserapport.

Beträffande M.S:s möjlighet att lämna sin förklaring innan rapporten avgavs så åberopar Arbetsförmedlingen i Sjöbo hennes skrivelse per den 20 november såsom den berördes egen redogörelse i samband med rapporten. Det är uppenbart att detta förfarande inte kan anses motsvara förvaltningsrättslig korrekt handläggning.

I sitt remissvar förklarade länsarbetsnämnden att nämnden instämde i att underlaget inte var tillräckligt för att göra en iakttagelserapport. Vidare upp gav nämnden bl.a. att M.S. borde ha fått skriftligt svar på sina frågor i brevet daterat den 5 januari 2002. Länsarbetsnämnden beklagade att handläggningen i det aktuella ärendet haft vissa brister och framförde att arbete pågick med ett dokument kring handläggning av ärenden och vikten av att följa de förvalt-



ningsrättsliga reglerna. Detta dokument skulle, när det blev klart, gå ut till alla handläggare i länet.

Ärendet remitterades därefter till Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) för utredning och yttrande såvitt avsåg arbetslöshetskassans handläggning. AMS verkställde genom sin försäkringsenhet utredning och gjorde försäkringsenhetens yttrande till sitt. I yttrandet anfördes i huvudsak följande (bilagor utelämnade här).

Försäkringsenheten har tagit in yttrande och handlingar från kassan och bifogar dessa.

I 16 § förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten anges att länsarbetsnämnderna skall underrätta arbetslöshetskassan och AMS bl.a. om en arbetssökande avvisar ett lämpligt arbete, på annat sätt uppenbarligen vållar att en anställning inte kommer till stånd eller uppträder så att det finns anledning för länsarbetsnämnden att förmoda att sökanden inte vill eller kan anta något som helst arbete. Enligt 10 § AMS föreskrifter för länsarbetsnämnderna om ekonomiskt stöd vid arbetslöshet skall arbetsförmedlingen meddela arbetslöshetskassan förhållanden som enligt 16 § förordningen om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten skall föranleda särskild prövning av sökandens ersättningsrätt.

I förevarande ärende skickade arbetsförmedlingen ett meddelande om ifrågasatt rätt till ersättning avseende M.S. till Sifs arbetslöshetskassa. Under punkten tre "Anledning till meddelandet" angav förmedlingen att M.S. avvisat lämpligt arbete. Under punkten sex "Arbetsförmedlingens redogörelse" bad förmedlingen emellertid kassan om en bedömning av om M.S. stod till arbetsmarknadens förfogande. Bedömningen skulle göras utifrån ett brev som hon skrivit till förmedlingen och som bifogades ifrågasättandet. I brevet anförde M.S. att hon sökt samtliga fem anvisade arbeten trots att hon inte ansåg sig ha rätt kompetens eller ålder för fyra av dessa arbeten samt att det femte anvisade arbetet låg för långt från hennes bostad. I ifrågasättandet kommenterade förmedlingen hennes invändningar med att de fullgjort sitt uppdrag mot henne utifrån överenskommet matchningsunderlag.

Enligt försäkringsenhetens bedömning kunde av meddelandet utläsas att arbetsförmedlingen ifrågasatte om M.S. stod till arbetsmarknadens förfogande med hänsyn till hennes invändningar i brevet. Det var emellertid oklart om förmedlingen även menade att M.S. inte sökt de anvisade arbetena. Kassan får anses ha haft skäl att se förmedlingens meddelande som ett ifrågasättande av om M.S. uppfyllde grundvillkoren för ersättning i 9 § lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring. Att sökanden uppfyller grundvillkoren är en förutsättning för att han eller hon skall ha rätt till ersättning.

Som framgår av 10 § AMS föreskrifter för länsarbetsnämnderna om ekonomiskt stöd vid arbetslöshet är det uppgifter som skall föranleda särskild prövning av ersättningsrätten som skall lämnas till kassan. En sådan särskild prövning kräver i regel en viss utredning från kassans sida. I förevarande ärende kom arbetsförmedlingens meddelande om ifrågasatt rätt till ersättning in till kassan den 28 december 2001. Kassan behövde tiden fram till beslutet den 30 januari 2002 för att få fram ett underlag för prövningen i ärendet. Ersättningen började betalas ut igen den 7 februari 2002. Försäkringsenheten anser inte att det finns skäl att rikta kritik mot kassan på grund av handläggningstiden i ärendet.

Därefter återstår frågan om kassan hade rätt att innehålla ersättningen under utredningen. När arbetsförmedlingen ifrågasätter en sökandes ersättningsrätt kan arbetslöshetskassan, med stöd av långvarig praxis, innehålla den ersättning som annars skulle betalas ut. Frågan har behandlats i

AMS meddelanden nr 18 år 2001 och nr 12 år 2002 (se bilaga 1 och 2). AMS har också begärt kodifiering av denna praxis i framställningar till regeringen i budgetunderlag för perioderna 2002–2004 och 2003–2005 (se bilaga 3 och 4). Försäkringsenheten anser att ett innehållande förutsätter att det mot bakgrund av förmedlingens ifrågasättande samt övriga uppgifter i ärendet kan anses sannolikt att ersättningsrätten kommer att påverkas. I det brev som bifogades ifrågasättandet i förevarande ärende uppgav M.S. att hon sökt de anvisade arbetena. Det fanns inga uppgifter i ärendet som visade motsatsen. Vid sådana förhållanden borde kassan inte ha innehållit ersättningen till någon del under utredningen.

Charlotte Åkerlind kommenterade remissvaren.

I beslut den 23 februari 2004 anförde *JO Berggren* följande.

### **Bedömning**

#### *Arbetsförmedlingens handläggning*

Av 16 § förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten följer att länsarbetsnämnden skall underrätta arbetslöshetskassan och AMS om en arbetssökande som får eller begär ersättning från en arbetslöshetskassa bl.a. avvisar ett lämpligt arbete, på annat sätt uppenbarligen vållar att en anställning inte kommer till stånd eller uppträder så att det finns anledning för länsarbetsnämnden att förmoda att sökanden inte vill eller kan anta något som helst arbete. Ansvaret för att lämna sådana uppgifter till arbetslöshetskassan och AMS ligger på den berörda arbetsförmedlingen (se 10 § AMS föreskrifter för länsarbetsnämnderna om ekonomiskt stöd vid arbetslöshet). Enligt 11 § andra stycket i dessa föreskrifter skall sökanden alltid underrättas innan ett meddelande lämnas och av 13 § framgår att meddelandet skall innehålla bl.a. en redogörelse för samtliga av sökanden anförda skäl att avvisa arbetet och övriga upplysningar av betydelse för att beslut i ärendet skall kunna fattas.

Av utredningen har framkommit att det inte fanns anledning att ifrågasätta M.S:s rätt till arbetslöshetsersättning. Meddelandet om detta innehöll den felaktiga uppgiften att hon skulle ha avvisat lämpligt arbete. Eva-Lotta Skoog synes ha grundat sitt beslut att lämna meddelandet enbart på det förhållandet att M.S. framfört, högst betydelsefulla, synpunkter på de arbeten som förmedlingen hade anvisat henne. Dessutom lämnades meddelandet utan att M.S. dessförinnan hade underrättats om att så skulle ske och fått tillfälle att ange sin inställning till detta. Jag är kritisk till denna handläggning. Jag instämmer också i länsarbetsnämndens bedömning att M.S. borde fått skriftligt svar på sina frågor i brevet daterat den 5 januari 2002. Nämnden har beklagat bristerna i handläggningen och jag förutsätter att åtgärder har vidtagits för att liknande fel skall undvikas i framtiden.

#### *Arbetslöshetskassans handläggning*

Som AMS gjort gällande får kassan anses ha haft skäl att se förmedlingens meddelande som ett ifrågasättande av om M.S. uppfyllde grundvillkoren för

ersättning i 9 § lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring. Kassans prövning avsåg således M.S:s rätt till ersättning i dess helhet.

AMS har anfört att det enligt ”långvarig praxis” finns en allmän rätt för kassorna att under utredningstiden hålla inne ersättningen när arbetsförmedlingen ifrågasatt en sökandes ersättningsrätt. I sin begäran om kodifiering av denna praxis har AMS (bilaga 3 till remissyttrandet) motiverat rätten med att det saknas förutsättningar att återkräva ersättning som utbetalats efter ett meddelande om ifrågasatt ersättningsrätt i de fall meddelandet leder till ett beslut om avstängning eller nedsättning.

Givetvis kan det finnas skäl som talar för en sådan ordning som AMS förespråkar. Det kan dock ifrågasättas om en sådan inskränkning av de arbets sökandes rättigheter bör gälla utan stöd i lag. Uttryckligt stöd för att få hålla inne ersättning under utredningstiden finns endast vid prövning av om en sökande medvetet eller av grov vårdslöshet lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter och därför skall fränkännas rätt till arbetslöshetsersättning (66 § tredje stycket lagen om arbetslöshetsförsäkring). I övrigt saknas bestämmelser som ger kassorna rätt att ta till en sådan åtgärd. Regeringsrätten har i ett avgörande rörande skyldighet att återbetala arbetslöshetsersättning (RÅ 2003 ref. 45) uttalat att arbetslöshetsförsäkringen i så hög grad har karaktär av socialförsäkring att det inte finns något utrymme för en arbetslöshetskassa att besluta om återbetalning utöver vad som följer av lagen om arbetslöshetsförsäkring. Enligt min mening gäller detta i lika stor utsträckning rätten att hålla inne ersättning under utredning. Till detta kommer att AMS i en av framställningarna till regeringen (bilaga 3 till remissyttrandet) anfört att det särskilt med hänsyn till den enskildes rättssäkerhet är av vikt att rätten att hålla inne ersättning ges direkt lagstöd.

Det råder dessutom viss oklarhet om hur den praxis som arbetslöshetskassorna tillämpar är utformad. Enligt AMS förutsätter ett innehållande att det mot bakgrund av förmedlingens ifrågasättande samt övriga uppgifter i ärendet kan anses sannolikt att ersättningsrätten kommer att påverkas. Detta överensstämmer med de förslag till kodifiering som lämnats till regeringen i budgetunderlag (bilaga 3 och 4 till remissyttrandet). Av AMS meddelanden till arbetslöshetskassorna (bilaga 1 och 2 till remissyttrandet) framgår däremot inte att rätten att hålla inne ersättning skulle vara beroende av någon sannolikhetsbedömning. Kassan har åberopat det första av dessa meddelanden, nr 18/2001 den 3 december 2001 (bilaga 1), till stöd för handläggningen rörande M.S:s ersättning. Detta meddelande från AMS synes ha föranletts av att rätten för kassorna att under utredning hålla inne ersättning blivit ifrågasatt. I meddelandet redogörs bl.a. för att denna rätt har stöd av långvarig praxis och att kassorna därför även fortsättningsvis ”skall” hålla inne ersättningen under utredningstiden.

Mot bakgrund av det anförda delar jag AMS uppfattning att kassan inte till någon del borde ha hållit inne M.S:s ersättning under utredningen. Jag har dock förståelse för att kassan handlade i enlighet med upplysningarna från AMS.

Arbetslöshetskassorna utgör inte myndigheter och är därför inte skyldiga att följa förvaltningslagens bestämmelser i sin ärendehandläggning. Ledning

2004/05:JO1

bör dock hämtas i lagens regler när kassorna handlägger frågor som innefattar myndighetsutövning (jfr bl.a. JO:s beslut den 20 december 2002, dnr 4448-2000, se JO:s hemsida, www.jo.se). M.S. borde således ha underrättats om beslutet att hålla inne ersättning. I stället synes hon ha fått reda på beslutet först efter det att en förväntad utbetalning uteblivit. Jag är kritisk till detta.

Med hänsyn till AMS i ärendet berörda framställningar till regeringen översänder jag en kopia av detta beslut till Näringsdepartementet.

Sedan den 1 januari 2004 ansvarar Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen för tillsynen över arbetslöshetskassorna. Jag översänder därför en kopia av detta beslut till inspektionen för vidtagande av de åtgärder som kan föranledas av kassornas tillämpning av den praxis som AMS hänvisat till.

Det som i övrigt har förekommit i ärendet föranleder inte något uttalande eller någon annan åtgärd från min sida.

Ärendet avslutas.

En arbetsförmedling har avaktualiserat en sökande som inte besvarat en förfrågan. Fråga om arbetsförmedlingen handlagt ärendet korrekt sedan sökanden gjort gällande att hon inte fått någon förfrågan

(Dnr 3509-2002)

### **Bakgrund och anmälan**

I en tidigare anmälan till JO (dnr 2058-2002) framförde U.B., genom ombudet Thabo Muso, klagomål mot Arbetsförmedlingen Rehabilitering Tullinge, en enhet inom Länsarbetsnämnden i Stockholms län. Hon klagade på att arbetsförmedlingen inte hade meddelat henne att hon den 17 maj 2001 hade avaktualiserats som arbetssökande. Först sju månader senare hade hon i samband med att försäkringskassan beslutade om hennes sjukpenninggrundande inkomst informerats om avaktualiseringen.

Av upplysningar som inhämtades framkom att arbetsförmedlingen den 7 maj 2001 hade sänt ut en s.k. förfrågan till U.B. Av denna hade framgått att om den inte besvarades inom utsatt tid skulle detta komma att tolkas som om hon inte längre önskade kvarstå som arbetssökande hos förmedlingen. U.B. besvarade inte skrivelsen, varför hon avaktualiserades. Mot den bakgrunden beslutade JO Berggren den 20 augusti 2002 att inte utreda anmälan ytterligare.

U.B. återkom till JO och uppgav att hon varken erhållit någon förfrågan från arbetsförmedlingen eller något besked om att hon avaktualiserats.

### **Utredning**

Inledningsvis inhämtades från arbetsförmedlingen kopior av daganteckningar i U.B:s ärende och kopior av en skriftväxling som ägt rum mellan U.B. och arbetsförmedlingen. Därefter anmodades länsarbetsnämnden att yttra sig över om U.B:s uppgift om att hon inte hade mottagit den aktuella förfrågan hade föranlett eller skulle komma att föranleda någon åtgärd av arbetsförmedlingen.

Länsarbetsnämnden anförde följande.

*Länsarbetsnämndens utredning*

U.B. var i början av 2001 inskriven som arbetssökande vid Arbetsförmedlingen Huddinge. Arbetsförmedlingens utredning visade dock att det förelåg oklarheter beträffande U.B:s arbetsutbud (omfattning alternativ begränsning). Efter ett samtal med arbetspsykologen den 23 februari 2001 görs därför en överenskommelse med U.B. att hon ska överföras till Arbetsförmedlingen Rehabilitering Tullinge inom vars verksamhetsområde resurser för fördjupad utredning och vägledning finns att tillgå. I överenskommelsen med henne klargörs även att hon ska införskaffa ett läkarutlåtande som underlag och stöd i den fortsatta utredningen av hennes möjligheter till arbete. Av Arbetsförmedlingens Huddinge dagan-teckning i Arbetsmarknadsverkets dataregister AIS dokumenteras denna överenskommelse och av noteringen framgår även att hon erhåller handlingar för detta ändamål. Hon kommer vidare att kallas till samtal först när hon insänt läkarutlåtandet. Dokumentationen är tydlig vad gäller U.B:s åtagandansvar. I maj 2001 hade U.B. ännu inte hört av sig och ej heller sänt in det efterfrågade läkarutlåtandet, vilket föranledde Arbetsförmedlingen Rehabilitering Tullinge att sända en aktualitetsförfrågan till henne. Förfrågan sändes per post och när hon inte avhörde inom, i förfrågan, angiven tid avaktualiserades hon av förmedlingen. Information om att förmedlingen vidtagit denna åtgärd fick U.B. med e-postbrev, vilket är den handläggningsrutin arbetsförmedlingarna har att följa. Information till hennes arbetslöshetskassa HTF, som har att besluta om hennes ersättningsrätt, sker i form av filöverföring till kassan.

U.B. avhörts till Arbetsförmedlingen Rehabilitering Tullinge först den 8 februari 2002 och önskar då bli aktualiserad vid förmedlingen, dock med den reservationen att hon är förhindrad att söka arbete.

Länsarbetsnämnden har inhämtat information från HTF:s arbetslöshetskassa Stockholmsavdelningen, handläggare Kerstin Pettersson ... vilken uppgivit följande:

U.B. uppbar arbetslöshetsersättning vid den aktuella tiden i februari 2001 och insände utbetalningsunderlag (arbetslöshetsdeklaration) till sin arbetslöshetskassa veckorna innan hon avaktualiserades. Hon deklarerade sedan arbetslös fram till vecka 23 då hon upphörde att höra av sig till arbetslöshetskassan. Avaktualiseringen skedde i vecka 20 (17 maj) och arbetslöshetskassan uppfattade därmed att U.B. var underkunnig om sin avaktualisering från arbetsförmedlingen.

*Länsarbetsnämndens bedömning*

Arbetsförmedlingarna har att följa de föreskrifter som AMS utfärdar gällande arbetssökande hos arbetsförmedlingen samt föreskrifter om ekonomiskt stöd vid arbetslöshet. I handlingsplanen daterad den 23 februari 2001 har dokumenterats den överenskommelse som gjorts mellan parterna. När U.B. efter mer än två månader inte avhörts och ej heller besvarat den aktualitetsförfrågan arbetsförmedlingen sänt till henne avaktualiserades hon helt enligt det regelverk och i enlighet med det tillsynsansvar som åligger arbetsförmedlingen (AMS föreskrifter för länsarbetsnämnderna om ekonomiskt stöd vid arbetslöshet). Arbetsförmedlingen har varken skyldighet eller rätt att efterforska varför hon brutit kontakten med arbetsförmedlingen.

Arbetsförmedlingen Rehabilitering Tullinge har tillämpat regelverket korrekt såväl när man sände förfrågan som när man därefter avaktualiserade U.B. Att sända denna information med lösbrev har av JO-beslut 1997-07-31 dnr 2862-1997 inte ansetts äventyra rättssäkerheten för den

enskilde. Av detta drar länsarbetsnämnden även den slutsatsen att postbefordran kan anses tillförlitlig och att rekommenderade brev ej är nödvändiga, varför myndigheten har valt lösbrev. Länsarbetsnämnden finner även att U.B. under hela den tid hon haft kontakt med Arbetsförmedlingen Huddinge haft samma bostadsadress och tidigare utsända brev till henne i januari/februari 2001 har nått henne under samma adress. Några returbrev har ej heller kommit till arbetsförmedlingen, varför länsarbetsnämnden finner det för troligt att de från Arbetsförmedlingen Rehabilitering Tullinge utsända breven nått henne.

U.B. har, trots den överenskommelse som gjordes den 23 februari 2001, väntat ett i det närmaste helt år innan hon tar förnyad kontakt med Arbetsförmedlingen Rehabilitering Tullinge.

Enligt Riksförsäkringsverket kan en avaktualisering vid arbetsförmedlingen inte vara den enda orsaken till att en persons sjukpenninggrundande inkomst (SGI) påverkas. Medveten om att enskilda personer ändå kan drabbas av olika myndigheters föreskrifter har gjort att det hos Riksförsäkringsverket för närvarande pågår en juridisk genomgång av försäkringskassans regler och föreskrifter när det gäller SGI i fall med avaktualisering från arbetsförmedlingen.

Länsarbetsnämnden finner, med hänvisning till vad som ovan redovisats, inte att Arbetsförmedlingen Rehabilitering Tullinge kan lastas för felaktig regeltillämpning eller försumlighet i sin handläggning.

Till länsarbetsnämndens yttrande var fogat bl.a. ett yttrande från kontorschefen vid Arbetsförmedlingen Rehabilitering Tullinge.

U.B. kommenterade remissvaret. Hon vidhöll vad hon tidigare anfört samt uppgav bl.a. följande. Med anledning av hennes överenskommelse med arbetsförmedlingen om att inkomma med läkarintyg kontaktade hon en vårdcentral och fick tid för undersökning den 25 juni 2001. Den 28 juni 2001 inkom läkarintyget till arbetsförmedlingen. Detta styrks av arbetsförmedlingens inkomststämpel. Om hon hade nåtts av den förfrågan som arbetsförmedlingen säger sig ha skickat eller om hon underrättats om avaktualiseringen hade det inte funnits någon anledning för henne att sända läkarintyget till arbetsförmedlingen. Det ingivna läkarintyget styrker hennes påstående att hon inte nåtts av vare sig skrivelsen med förfrågan eller information om avaktualiseringen. – Arbetsförmedlingen kan inte, som påstås, ha skickat avaktualiseringen till henne med e-post eftersom förmedlingen vid den aktuella tidpunkten inte kände till att hon hade någon e-postadress. Ett beslut som förmedlas på detta sätt uppfyller inte heller kraven som uppställs i 21 § förvaltningslagen (1986:223).

I beslut den 4 december 2003 anförde *JO Berggren* följande.

### **Bedömning**

Enligt 5 § första stycket Arbetsmarknadsstyrelsens (AMS) föreskrifter för länsarbetsnämnderna om arbetssökande hos arbetsförmedlingen, skall en arbetssökande avaktualiseras då personen inte önskar ytterligare service från arbetsförmedlingen. Enligt andra stycket samma paragraf skall en avaktualisering ske inom en vecka om sökanden inte kommer på avtalad tid och inte heller hör av sig till arbetsförmedlingen.

En arbetsförmedlings beslut att avaktualisera en arbetssökande är inte ett sådant slutligt beslut som avses i 21 § förvaltningslagen. Detta innebär att någon skyldighet att underrätta parten om beslutet inte föreligger enligt den bestämmelsen. Några andra föreskrifter om underrättelseskyldighet har inte heller utfärdats. Förfarandet kan således vara helt formlöst.

Avaktualiseringen föranleddes av att U.B. inte besvarade den förfrågan som sänts till henne i lösbrev. Som nämns i remissvaret har JO – justitieombudsmannen Rune Lavin – i ett beslut godtagit att kallelser till möten hos arbetsförmedlingen skickas i lösbrev. Skälet till detta ställningstagande var att följderna av en utebliven inställelse inte automatiskt blir att en person avstängs från arbetslöshetsersättning, utan arbetslöshetskassan har att självständigt pröva ärendet. I detta ärende är omständigheterna inte helt desamma men jag har ingen invändning mot förfarandet.

U.B. har dock gjort gällande att hon aldrig har mottagit den aktuella förfrågan. Det var mot den bakgrunden jag inledde min granskning med avsikt att utreda om denna uppgift föranlett eller skulle komma att föranleda någon åtgärd från arbetsförmedlingens sida. Remissvaret tyder dock närmast på att arbetsförmedlingen inte gjort några överväganden med anledning av U.B:s påstående.

Om en arbetsförmedling väljer att sända viktiga försändelser till de arbetssökande med lösbrev får detta konsekvenser i de fall den arbetssökande gör gällande att han eller hon inte har mottagit brevet. I sådant fall har arbetsförmedlingen bevisbördan för att meddelandet nått adressaten. Om inte arbetsförmedlingen kan visa detta får den arbetssökandes påstående godtas.

I U.B:s ärende synes arbetsförmedlingen inte ha undersökt U.B:s uppgift att hon inte fått del av försändelsen. Så borde ha skett. För det fall arbetsförmedlingen i samband härmed inte kunnat visa att hon erhållit meddelandet hade arbetsförmedlingen haft att ompröva beslutet om avaktualisering. Med dessa besked avslutas ärendet.

## Fråga om en arbetslöshetskassa är skyldig att kommunicera inhämtade uppgifter i ett ersättningsärende med den sökande

(Dnr 3820-2003)

### Anmälan

I en skrivelse till JO framförde J.H. klagomål mot Akademikernas erkända arbetslöshetskassa, AEA. Han var kritisk bl.a. till att kassan hade inhämtat uppgifter från hans handledare vid universitet och lagt dessa till grund för sitt beslut att avslå hans ansökan om arbetslöshetsersättning, utan att kommunicera uppgifterna med honom.

### Utredning

Muntliga upplysningar inhämtades från kassan och dess akt i ärendet lånades in. Därefter remitterades anmälan till Arbetsmarknadsstyrelsen, AMS, för utredning och yttrande angående frågan huruvida kassan borde ha kommuni-

cerat de uppgifter som inhämtades från J.H:s handledare med J.H. innan beslut fattades i ärendet.

Av AMS yttrande framgick följande.

#### *Ärendet*

AMS har inhämtat yttrande och utredning från AMS Försäkringsenhet. Försäkringsenheten har erhållit yttrande och handlingar från arbetslöshetskassan. Arbetslöshetskassor är inte myndigheter. Till kassorna, som är privata organ, har genom lagen om arbetslöshetsförsäkring överlämnats förvaltningsuppgift med stöd av 11 kap. 6 § regeringsformen.

Handläggningen av ärenden inklusive handläggningen inför beslutsfattande rörande arbetslöshetsförsäkring innebär myndighetsutövning, jfr beslut av JO i ärende 780-2000.

Arbetslöshetskassorna omfattas inte av förvaltningslagen, eftersom de inte är myndigheter.

I regelbok för arbetslöshetskassor (en handbok upprättad av Försäkringsenheten hos AMS, innehållande bl.a. kommentarer till lagregler och föreskrifter) uppslag 17, med rubriken Anmälan om arbetslöshet och ansökan om ersättning m.m., 47–48 §§ ALF, anges som kommentar till 47 §, sidan 6, att förvaltningslagen inte är tillämplig på kassorna. Det anges sedan att regeln i 7 § förvaltningslagen som avser allmänna krav på handläggningen av ärenden bör vara vägledande även för arbetslöshetskassorna i deras myndighetsutövning.

I kommentar, samma uppslag sidan 7, anges att inkomna handlingar bör snarast gås igenom för att handläggningstiden skall kunna hållas kort. Därefter anges "Begäran om komplettering respektive kommunikering av material, som tillförts ärendet av annan än den sökande, bör göras omedelbart efter att det bedömts behövt".

Vidare anges "Vid begäran om komplettering, liksom vid kommunicering, bör viss tid sättas ut inom vilken svar skall ha inkommit. Samtidigt anges att beslut kommer att fattas på det material som finns, om den sökande inte hör av sig inom utsatt tid."

#### *Bedömning*

I 17 § förvaltningslagen anges att ett ärende inte får avgöras utan att den som är sökande, klagande eller annan part har underrättats om en uppgift som har tillförts ärendet genom någon annan än honom 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 bl.a. om avgörandet inte går parten emot, om uppgiften saknar betydelse eller om åtgärderna av någon annan anledning är uppenbart obehövliga eller om avgörandet inte kan uppskjutas.

I J.H:s ärende hade inte något undantag från kommuniceringsskyldigheten förelegat, om kassan hade varit bunden av förvaltningslagen, eftersom beslutet gick J.H. emot och uppgiften inte saknade betydelse. Vidare var det inte angeläget ur kassans synpunkt att så snabbt som möjligt avgöra ärendet.

Kommentarerna i Regelbok för arbetslöshetskassor är inte några bindande handlingsnormer för arbetslöshetskassorna. De kommentarer om handläggningen som ges skall ses som råd och stöd.

I J.H:s ärende har kassan underlåtit att kommunicera uppgiften från handledaren med honom. Enligt kommentarerna i Regelboken borde kommunicering ha skett.

AMS anser att det är viktigt att den enskilde får del av allt det underlag som har betydelse för beslutet för arbetslöshetskassans beslut i ett er-



sättningsärende. Underlaget skall den enskilde få del av innan kassan fattar sitt beslut. Den enskilde skall inte behöva begära omprövning hos kassan av beslutet alternativt överklaga beslutet till länsrätten på grund av ofullständig eller utebliven kommunikering. Den enskilde orsakas i sådana fall extra besvär och tidsutdräkt.

---

Till yttrandet var fogat bl.a. yttranden från Arbetsmarknadsstyrelsens försäkringsenhet och Akademikernas arbetslöshetskassa. Av det förstnämnda yttrandet framgick bl.a. följande.

---

Det finns inga uttryckliga regler om arbetslöshetskassornas kommuniceringsskyldighet i ärenden av det aktuella slaget. Förvaltningslagens bestämmelser är inte direkt tillämpliga på arbetslöshetskassornas handläggning eftersom de inte är myndigheter. Förvaltningslagens handläggningsregler, däribland reglerna om kommuniceringsskyldighet, bör emellertid vara vägledande för kassorna i deras handläggning.

Uppgifterna från J.H:s handledare hade betydelse för J.H:s ansökan om arbetslöshetsersättning. Kassan borde ha underrättat honom om uppgifterna och gett honom möjlighet att yttra sig över dessa innan beslut fattades. Då uppgifterna framgick av motiveringen till arbetslöshetskassans avslagsbeslut kunde J.H. emellertid bemöta dessa i sin begäran om omprövning. Kassans omprövningsbeslut, som fattades kort därefter, innebär att kassan upphävde sitt tidigare beslut och beviljade J.H. sökt arbetslöshetsersättning.

J.H. kommenterade remissvaret.

I beslut den 25 februari 2004 anförde *JO Berggren* följande.

### **Bedömning**

Arbetslöshetskassorna utgör inte myndigheter och är därför inte, som AMS också påpekat, skyldiga att följa förvaltningslagens (1986:223) bestämmelser i sin ärendehandläggning. AMS försäkringsenhet konstaterar i sitt remissvar att förvaltningslagens handläggningsregler, däribland reglerna om kommuniceringsskyldighet, dock bör vara vägledande för kassorna i deras handläggning. Detta framgår även av kommentarerna i "Regelbok för arbetslöshetskassor", en handbok upprättad av försäkringsenheten. Handbokens kommentarer är inte bindande men skall ses som råd och stöd för kassorna. AMS konstaterar i sitt svar dels att det inte rått någon tvekan om att uppgifterna skulle ha kommunicerats om förvaltningslagen varit tillämplig, dels att de enligt kommentarerna i regelboken borde ha kommunicerats. Även försäkringsenheten anser att kassan borde ha kommunicerat uppgifterna innan beslut fattades.

Även om arbetslöshetskassorna inte är skyldiga att följa förvaltningslagens regler bör dessa såsom nyss redovisats vara vägledande för kassorna. Jag har i ett tidigare beslut (den 20 december 2002, ärende 4448-2000) uttalat mig i en närliggande fråga, nämligen arbetslöshetskassornas skyldighet att motivera sina beslut. Jag ansåg det självklart att kassorna, som genom lagstiftning ålagts myndighetsutövning, skulle motivera sina beslut. Jag finner det lika självklart att kassorna i ersättningsärenden i enlighet med regleringen i 17 §

2004/05:JO1

förvaltningslagen skall kommunicera de uppgifter som tillförts ett ärende innan det avgörs. Liksom AMS anser jag att det är viktigt att den enskilde får del av det underlag som har betydelse för arbetslöshetskassans beslut i ersättningsärenden innan kassan fattar sitt beslut. Det är inte rimligt att den enskilde skall behöva begära omprövning eller överklaga ett beslut för att få möjlighet att föra fram sina synpunkter.

Sammanfattningsvis ser jag mycket allvarligt på kassans handlande framför allt mot bakgrund av att de uppgifter som tillfördes ärendet av J.H:s handledare var avgörande för kassans beslut. Eftersom beslutet gick J.H. emot borde det stått klart för kassan att J.H. skulle ha fått möjlighet att bemöta uppgifterna.

Vad som kommit fram i övrigt föranleder inga uttalanden eller åtgärder från min sida.

Med den kritik som ligger i det nyss sagda avslutas ärendet. Jag översänder ett exemplar av detta beslut till Inspektionen för arbetslöshetsförsäkring för kännedom.

## Utlänningsärenden

Initiativärende mot Migrationsverket angående verkets samarbete med polisen i ett ärende om verkställighet av ett avvisningsbeslut

(Dnr 1356-2001)

*JO Berggren* anförde i ett beslut den 11 juli 2003 följande.

### Initiativet

Av uppgifter i medierna under april månad 2001 framgick bl.a. följande angående handläggningen av ett ärende om verkställighet av ett avvisningsbeslut.

F.K., som var registrerad som bosnisk medborgare, kallades per brev till Migrationsverket i Norrköping den 14 februari 2001 "för information ang. praktikplatsen". F.K. infann sig nämnda dag och samtalande först med sin handläggare. När han sedan lämnade handläggarens rum greps han av polis och fördes till flyktingförläggningen i Flen. Han avvisades från Sverige till Sarajevo den 22 februari 2001. Kvar i Sverige blev hans hustru och deras två minderåriga barn. Det hävdades att F.K. "lurats i en fälla".

Jag beslutade att utreda saken i ett särskilt ärende.

### Utredning

Efter remiss uttalade Migrationsverket följande den 28 maj 2001.

Migrationsverket övertog huvudansvaret för administrativa avlägsnandebeslut från polisen den 1 januari 1999. Vad gäller händelsen i Norrköping har återvändandearendet för personen i fråga aldrig handlagts av Migrationsverket eller tidigare av Statens Invandrarverk. Det har hela tiden, i enlighet med då gällande och nuvarande lagstiftning, varit polisens ärende. Det lagakraftvunna avlägsnandebeslutet skickades därför direkt till polisen för verkställande av detsamma den 31 augusti 1998.

Inom ramen för vårt uppdrag ligger ansvaret att tillhandahålla organiserad verksamhet för personer inskrivna i mottagningssystemet. Så gällde också för personen i Norrköping. I enlighet med de rutiner som finns på myndigheten ska sådan verksamhet, för personer med lagakraftvunnet avlägsnandebeslut, bedrivas fram till 14 dagar innan beställt avresedatum. Deltagande i den organiserade verksamheten är en förutsättning för att erhålla full dag ersättning.

Det var inom ramen för detta uppdrag, som personen i Norrköping kallades till sin handläggare.

Vi bifogar en redogörelse av "händelsen" från den enhet hos Migrationsverket i Norrköping där den inträffade.

Den aktuella händelsen och den uppmärksamhet som har riktats mot densamma föranledde verksledningen att ge hela organisationen i uppdrag att göra en översyn av gällande rutiner för samverkan med polisen. Uppdraget gällde inte enbart situationer i samband med att personer fått lagakraftvunna avlägsnandebeslut utan var också en genomgång av våra rutiner rörande de tillfällen då vi behöver polisiär kompetens i andra

sammanhang, till exempel vid effektuerande av förvarsbeslut i samband med asylutredningar.

Verket har efter denna genomgång funnit att det i vissa fall saknas rutiner för dokumentationen av den information som varje asyl- eller tillståndssökande i praktiken alltid får. Nödvändiga ändringar och uppdateringar av gällande rutinbeskrivningar är under åtgärdande.

I den till remissvaret bilagda redogörelsen anfördes följande.

F.K. reste tillsammans med maka och ett barn in i Sverige i januari 1997 och ansökte om asyl. Hans ansökan avslogs den 25 april 1997 av Statens Invandrarverk (Migrationsverket), som då också beslutade att han skulle avvisas. Beslutet delgavs honom den 14 maj 1997. Beslutet överklagades till Utlänningsnämnden, som den 31 augusti 1998 avtog överklagandet.

Utlänningsnämnden överlämnade sitt beslut till Polismyndigheten i Östergötland, som vid tidpunkten för beslutet var den myndighet, som hade ansvar för att verkställa avlägsnandebeslut. Migrationsverket övertog det inledande ansvaret för verkställigheter av avlägsnandebeslut först 1 januari 1999.

Familjen K. har mellan oktober 1998 och februari 2001 lämnat in sju (7) ansökningar enligt 2 kap. 5 b § utlänningslagen, s.k. ny ansökan, vilka samtliga avslagits av Utlänningsnämnden. Migrationsverkets tillstånds- och mottagningsenhet i Norrköping gjorde den 19 januari 2000 en genomgång av "gamla" ärenden där polismyndigheten är verkställande myndighet och där den avvisade är inskriven i verkets mottagningsystem. Det ingår i verkets uppdrag som central utlänningsmyndighet att regelbundet bevaka hur långt ärenden framskridit och när en verkställighet kan förväntas. Sådana genomgångar av ärenden görs i samarbete med polisen.

Den 5 februari 2001 skickar Migrationsverket ett brev till FK:s praktikplats eftersom det inte kommit in någon rapport om FK:s närvaro på arbetet. Verkets brev kom i retur med noteringen "adressaten okänd".

Den 7 februari 2001 skickar Migrationsverket därför en kallelse till FK:s bostadsadress för att med honom klara ut oklarheterna kring praktikplatsen. Kallelse skickades samtidigt till ytterligare en person som hade praktikplats på samma förening.

Under perioden 5–10 februari 2001 har polismyndigheten varit i kontakt med Migrationsverket vid flera tillfällen. De ställde först frågor om FK:s hemadress och senare frågor om var han eventuellt kan träffas under dagtid.

Migrationsverket har då meddelat den bostadsadress som verket har registrerad och upplyst om att F.K. har en praktikplats där han bör vara under dagtid. Migrationsverket har också talat om att det råder tveksamhet om praktikplatsens adress samt att F.K. därför har kallats till Migrationsverket den 14 februari 2001 för att reda ut oklarheterna. Polismyndigheten frågar om det är möjligt för dem att vid detta tillfälle komma till verkets lokaler för att tala med F.K. Verket finner ingen anledning att ha invändningar mot att polisen kommer till verkets lokaler för ett samtal med F.K. Några samtal om att "lura" F.K. till Migrationsverket förs inte med polisen och från Migrationsverkets horisont skulle det också framstå som meningslöst eftersom han hela tiden haft en känd bostadsadress där verket kunnat nå honom vid behov.

När F.K. inställer sig tillsammans med en annan praktikant från samma arbetsplats reds oklarheterna omkring praktikplatsens adress och närvarorapportering ut. F.K. informeras därefter om att polisen finns i lokalerna och tillfrågas han om han har något emot att tala med polisen. F.K. förklarar att han inte har något emot att prata med polisen och lämnar tillsammans med polisen, lugnt och stilla, Migrationsverkets lokaler.

Vid mitt informationsbesök hos Migrationsverket den 6 september 2001 inhämtades verkets allmänna synpunkter på samarbetet med polisen (se protokoll i ärendet 2946-2001). Verket överlämnade därvid en reviderad överenskommelse med Rikspolisstyrelsen, daterad den 25 juni 2001, om ansvarsfördelningen mellan Migrationsverket och polismyndigheterna vid verkställighet av avvisnings- och utvisningsbeslut (GDM nr 8/01).

Polismyndighetens i Östergötlands län akt K 11251-01 har varit tillgänglig.

### **Rättslig reglering m.m.**

Sedan den 1 januari 1999 gäller, enligt 8 kap. 11 § utlänningslagen (1989:529), att beslut om avvisning eller utvisning som huvudregel skall verkställas av Migrationsverket. I vissa i paragrafen angivna fall skall besluten verkställas av polismyndigheten. Enligt 8 kap. 17 § samma lag får Migrationsverket lämna över ett avvisnings- eller utvisningsärende för verkställighet till polismyndigheten, om den som skall avvisas eller utvisas håller sig undan och inte kan anträffas utan polismyndighetens medverkan eller om det kan antas att tvång kommer att behövas för att genomföra verkställigheten.

Beslut om avvisning eller utvisning som vid utgången av år 1998 kommit in till polismyndigheten för verkställighet men som inte verkställts före den 1 januari 1999 handläggs enligt äldre föreskrifter. Enligt dessa hade polismyndigheterna det samlade ansvaret för verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning.

I 8 kap. 12 § utlänningslagen föreskrivs följande.

En polismyndighets beslut om avvisning, Migrationsverkets beslut om avvisning med förordnande om omedelbar verkställighet samt domstols dom eller beslut om utvisning skall verkställas snarast möjligt.

I andra fall än som avses i första stycket, skall en utlänning som har avvisats lämna landet inom två veckor och en utlänning som har utvisats lämna landet inom fyra veckor efter det att beslutet vann laga kraft, om inte annat bestäms i beslutet.

Om utlänningen inte lämnar landet inom den föreskrivna tiden eller det med säkerhet måste antas att han inte har för avsikt att frivilligt lämna landet inom denna tid, skall beslutet verkställas så snart det kan ske av den myndighet som enligt 11 § är ansvarig för verkställigheten.

Enligt 6 § förvaltningslagen (1986:223), som har rubriken Samverkan mellan myndigheter, skall varje myndighet lämna andra myndigheter hjälp inom ramen för den egna verksamheten. I 7 § 2 verksförordningen (1995:1322), som tillämpas på Migrationsverket, sägs att myndighetens chef skall verka för att myndigheten genom samarbete med andra myndigheter och på annat sätt tar till vara de fördelar som kan vinnas för staten som helhet.

Av 15 kap. 5 § sekretesslagen (1980:100) framgår att en myndighet på begäran av en annan myndighet skall lämna uppgift som den förfogar över i den mån hinder inte möter på grund av bestämmelse om sekretess eller av hänsyn till arbetets behöriga gång.

Migrationsverket är, i egenskap av central förvaltningsmyndighet för migrations- och medborgarskapsfrågor, ytterst ansvarigt för bl.a. återvandringen

av sådana utläningar som inte har tillstånd att vistas i Sverige. Migrationsverket skall därvid särskilt bl.a. fortlöpande bevaka att myndigheternas handläggning av frågor enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen är effektiv (2 § 5 förordningen, 1988:429, med instruktion för Migrationsverket).

Utredningen om översyn av regler och praxis vid verkställighet av avvisnings- och utvisningsbeslut har i betänkandet SOU 2003:25, Verkställighet vid oklar identitet m.m., föreslagit vissa ändrade bestämmelser beträffande verkställande myndigheter och verkställighetsarbetet. Betänkandet bereds f.n. i Utrikesdepartementet.

### **Bedömning**

Som framgått av det ovan sagda gäller sedan den 1 januari 1999 den ordningen att Migrationsverket har ansvaret för de flesta verkställighetsärenden medan polismyndigheterna har detta ansvar bl.a. i de fall då Migrationsverket överlämnat ärendet till polismyndigheten. Det här aktuella verkställighetsärendet handlades dock enligt äldre föreskrifter, enligt vilka polismyndigheten var verkställande myndighet. Ärendet aktualiserar emellertid frågor rörande samarbetet mellan Migrationsverket och polismyndigheterna i verkställighetsärenden. De uppmärksammades i samband med 1998 års lagstiftning, då verkställighetsansvaret delvis överflyttades från polisen till dåvarande Invandrarverket; farhågor anfördes mot att verkets dubbla roller skulle minska tilltron till verket som beslutande myndighet. Att samla såväl den beslutande funktionen som den verkställande i en och samma hand ansågs utgöra ett avsteg från principen om att beslutande och verkställande organ bör hållas åtskilda.

Samarbetet mellan myndigheterna har också berörts i det nyss nämnda betänkandet, SOU 2003:25 (avsnitt 4.6.4).

Anvisningar för samarbetet har utarbetats i samråd mellan Migrationsverket och Rikspolisstyrelsen och redovisats av Migrationsverket i Meddelande 2001-06-25, GDM nr 8/01 samt i en senare version 2003-03-19, GDM nr 14/03, om ansvarsfördelningen mellan Migrationsverket och polismyndigheterna vid verkställighet av avvisnings- och utvisningsbeslut samt förvar. I meddelandet GDM nr 14/03 sägs bl.a. följande.

När ett verkställighetsärende har lämnats över till pmynd är Migrationsverket skyldigt att fortlöpande informera pmynd om uppgifter som kan ha betydelse för verkställigheten. Det ligger i sakens natur att pmynd i och med att den har tagit emot verkställighetsärendet får anses ha begärt sådana upplysningar. En särskild begäran behöver således inte göras i varje enskilt fall.

Myndigheterna bör dessutom lokalt och regionalt ha kontinuerliga kontakter och sammanträffanden, där man går igenom situationen i aktuella verkställighetsärenden.

Det kan komma till verkets kännedom att utläningen inte längre finns i landet, eftersom han eller hon har lämnat in en ansökan från utlandet. En sådan upplysning från verket medför att pmynd inte längre behöver eftersöka utläningen utan kan avsluta ärendet.

I många andra situationer, medan utläningen fortfarande är kvar i landet, kan verket också få upplysningar av betydelse för verkställigheten. Det kan röra sig om muntliga och skriftliga upplysningar. De kan

komma från anhöriga, andra myndigheter m.fl. Det kan vara tips från enskilda, också anonymt. Det kan också inträffa att utlänningen själv kontaktar verket av någon anledning, t.ex. för att på nytt bli inskriven. Utlänningen kan bli iakttagen på en förläggning utan att vara inskriven där eller på nytt ansöka om tillstånd men i en annan identitet än den tidigare uppgivna.

Självfallet bör verket underrätta pmynd i sådana och liknande fall. Här kan också noteras att den som håller sig undan ett beslut om avvisning eller utvisning inte har rätt till bistånd enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. Verket måste därför kontakta pmynd, när en utlänning på nytt vill skriva in sig hos verket för att få besked om han eller hon är efterlyst. Det får bedömas i varje enskilt fall om pmynd bäst underrättas genom telefonsamtal, skriftligen eller på annat sätt. Ibland kan det räcka med att hänvisa utlänningen eller uppgiftslämnare till pmynd.

Om verket vid direktkontakt med utlänningen, bestämmer sig för att informera pmynd bör utlänningen underrättas om detta. Mot bakgrund av den information om samarbetet mellan verket och pmynd som utlänningen tidigare har fått, bör han eller hon vara införstådd med detta. Har utlänningen bara iakttagits på t.ex. en mottagningsenhet är verket dock oförhindrat att informera pmynd utan att utlänningen har fått kännedom om detta.

Pmynd bör informera Migrationsverket när en verkställighet av ett överlämnat ärende är planerad att ske, framför allt om utlänningen är förvarstagen i verkets lokaler.

Meddelandet GDM nr 8/01 har enligt generaldirektörens beslut förtydligats i ett meddelande den 19 november 2002. I detta sägs bl.a. följande.

I samband med att vi överlämnar ett avvisnings- eller utvisningsbeslut till polisen, eller begär polishandräckning vid ett förvarsbeslut, ska fullständig öppenhet råda i informationen till den sökande.

Det innebär att om beslut fattas om att överlämna ärendet till polisen, eller om vi begär polishandräckning vid ett förvarsbeslut, ska den asylsökande informeras om detta och först därefter kan polisen underrättas.

Vi ska dessutom på ett tidigt stadium i våra kontakter med den sökande försäkra oss om att denne förstår att om han/hon inte medverkar till ett självmant återvändande efter avvisningsbeslut kommer ärendet att överlämnas till polisen.

Av den ovan redovisade rättsliga regleringen framgår att en utlänning, som genom ett beslut av Migrationsverket om avvisning inte får stanna i Sverige, som huvudregel skall lämna landet inom två veckor efter det att beslutet vann laga kraft. Det krävs inte att utlänningen har delgetts beslutet för att fristen skall börja löpa, men det har givetvis förutsatts att utlänningen snarast underrättas om beslutet (prop. 1988/89:86 s. 116). Utlänningen har i dessa fall sålunda en viss tid på sig för att självmant lämna landet. Väljer han att inte frivilligt efterkomma beslutet och/eller håller sig undan, skall beslutet verkställas, i ett fall som detta, av polismyndigheten så snart det kan ske.

Migrationsverkets beslut om avvisning av F.K. vann laga kraft genom Utlänningsnämndens beslut den 31 augusti 1998. Han hade därefter möjlighet att självmant lämna landet inom två veckor. I och med att han uppenbarligen inte accepterat avvisningsbeslutet och medverkat till ett frivilligt återvändande, har polismyndigheten haft skyldighet att verkställa avlägsnandet.

Med hänsyn till det obehag det kan innebära för en utlänning att bli gripen av polis, är det självfallet av yttersta vikt att utlänningen på ett så tidigt stadi-

2004/05:JO1

um som möjligt får information om konsekvenserna av att han inte medverkar till att lämna landet så snart han fått kännedom om ett lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning. Han bör således klart och tydligt underrättas om, att det är hans skyldighet att lämna landet inom den tidrymd som gäller och att verkställigheten i annat fall kan komma att ske genom polisens försorg. Han bör också upplysas om att Migrationsverket, i det senare fallet, kommer att samarbeta med polisen för att möjliggöra verkställigheten. Det ligger enligt min mening i sakens natur att myndigheterna inte genom falska eller felaktiga besked skall förmå utlänningen att vidta åtgärder, som möjliggör verkställigheten. I det förut redovisade GDM nr 8/01 - men inte i GDM 14/03 - har också antecknats att det är olämpligt att Migrationsverket och polismyndigheten i samverkan kallar en utlännning till samtal eller möte där syftet är annat än det uppgivna.

Som framgått låg ansvaret för verkställigheten av avlägsnandebeslutet i detta fall redan från början på polismyndigheten. Det är i ärendet ovisst om F.K. vid delgivningen av Utlänningsnämndens beslut den 31 augusti 1998 eller vid något annat tillfälle fått den fullödiga information som jag nyss har beskrivit. Mot bakgrund härav och då F.K. vistats nästan två och ett halvt år i Sverige efter det att avlägsnandebeslutet fattats kan det sättas i fråga huruvida han var medveten om att han när som helst skulle kunna bli gripen av polis. Det kan mot den bakgrunden enligt min mening göras gällande att F.K. borde ha underrättats om polisens planerade närvaro vid hans besök hos verket den 14 februari 2001. Verket har därvidlag enligt min mening förfarit felaktigt. Det är dock inte visat att handläggningen skett i uppsåt att under felaktiga förespeglningar förmå F.K. att inställa sig för att bli gripen av polis. Med hänsyn härtill och till att verket numera utarbetat rutiner för situationer av denna art går jag inte vidare i saken.

Vad som framkommit i ärendet kan vara av intresse vid beredningen av det ovan nämnda betänkandet, SOU 2003:25. Jag översänder därför ett exemplar av detta beslut till regeringen (Utrikesdepartementet) för kännedom.

Ärendet avslutas.

**Fråga om det är tillåtet för en polismyndighet att hos sjukvårdsinrättning fråga om ett antal namngivna personer vilka fått avvisnings- eller utvisningsbeslut vistades på inrättningen**

(Dnr 1356-2003)

#### **Anmälan**

I en anmälan till JO framförde H.L. och I.C. klagomål mot Polismyndigheten i Hallands län och verksamhetscheferna vid vederbörande psykiatriska kliniker i Hallands län. De anförde bl.a. följande. Den 10 mars 2003 skickade Polismyndigheten i Hallands län en lista över 68 namngivna personer till verksamhetscheferna för de två psykiatriska klinikerna i Hallands län. Listan innehöll en förfrågan om någon av de 68 personerna var intagna för vård. Personerna var asylsökande som hade fått ett avvisnings- eller utvisningsbe-



slut och till vilka polisen inte hade någon fast adress. Denna förfrågan besvarades av verksamhetscheferna. Anmälarna ifrågasatte om detta förfarande är förenligt med gällande lagstiftning.

Klagomålen mot verksamhetscheferna vid de psykiatriska klinikerna handlades som ett särskilt ärende (JO dnr 1303-2003) av JO Kerstin André.

### Utredning

Efter remiss till Polismyndigheten i Hallands län hänvisade myndigheten, genom länspolisvärdaren Krister Jacobsson, vad gäller ärendets bakgrund och tillämpliga lagregler till ett yttrande från chefsjuristen Jan Wretborn med följande innehåll.

Migrationsverket (dåvarande Statens invandrarverk) tog den 1 januari 1999 över huvudansvaret för verkställigheter av sina egna avvisnings- och utvisningsbeslut. Enligt 8 kap. 17 § utlänningslagen (1989:529) får verket lämna över ett avvisnings- eller utvisningsbeslut för verkställighet till polismyndigheten, om den som skall avvisas eller utvisas håller sig undan och inte kan anträffas utan polismyndighetens medverkan eller om det kan antas att tvång kommer att behövas för att genomföra verkställigheten. Migrationsverket har inte rätt att använda någon typ av tvångsmedel för att avlägsna en avvisad eller utvisad person från landet, varför behovet av polisiär kompetens föreligger i dessa fall. Med uttrycket ”polisiär kompetens” avses – enligt prop. 1997/98:173 – dels förmågan och behörigheten att bedriva polisiärt spanings- och eftersökningsarbete, dels förmågan och behörigheten att tillgripa tvångsmedel.

Under vardera åren 1999 och 2000 lämnade Migrationsverket över knappt 1.600 verkställighetsärenden till polismyndigheterna. Under år 2001 överlämnades 3.133 verkställighetsärenden och under år 2002 5.182. Till och med februari 2003 har 1.269 verkställighetsärenden överlämnats. Den ökande ärendetillströmningen medför att såväl polisiär som administrativ resursåtgång kommer i ökad omfattning att behövas för ett fullgott arbete med verkställighetsärendena.

Polismyndigheten i Hallands län hade den 21 februari 2003 122 verkställighetsärenden omfattande lika många personer. Av dessa 122 personer var 94 avvikna från sina förläggningar eller annan boendeform och efterlysta av polismyndigheten.

Vid handläggning av dessa verkställighetsärenden inhämtar polismyndigheten i sitt eftersökningsarbete upplysningar från bl.a. andra polismyndigheter i landet, Migrationsverket, Utlänningsnämnden och polismyndigheter utomlands.

Genom lag (1982:1109) infördes från och med den 1 januari 1983 en ny paragraf, 7 a §, i lagen (1980:11) om tillsyn över hälso- och sjukvårdspersonalen m.fl. I paragrafens 1 punkt stadgades skyldighet för hälso- och sjukvårdspersonal, utöver vad som annars följer av lag eller förordning, att lämna ut uppgift om huruvida någon vistas på en sjukvårdsinrättning, om uppgiften för särskilt fall begärs av en domstol, åklagarmyndighet, polismyndighet, kronofogdemyndighet eller folkbokföringsmyndighet. Paragrafen finns nu, med några språkliga ändringar, intagen som 2 kap. 11 § 1 lagen (1998:531) om yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område. Enligt departementschefen (prop. 1981/82:186 s. 19) är bestämmelsen tillämplig vid alla förfrågningar från polisens sida.

Utöver ovannämnda lag, 1998:531, återfinns även uppgiftsskyldighet i 11 kap. 6 § utlänningslagen, i vilken socialnämnd på begäran av en polismyndighet skall lämna ut uppgifter om en utlännings personliga förhål-

landen, om uppgifterna behövs i ett ärende för verkställighet av ett beslut om avvísning eller utvisning.

Uppgifter i massmedia på senare tid har gjort gällande att många asylsökande uppehåller sig på psykiatriska kliniker runt om i landet. Enskilda personer har till polismyndigheten i Hallands län förmedlat uppgifter att de psykiatriska klinikerna i Halland har asylsökande bland sina inneliggande patienter.

I anledning härav har polismyndigheten med stöd av 2 kap. 11 § 1 lagen (1998:531) ställt en förfrågan till länets klinikchefer inom psykiatri om någon eller några av de efterlysta vuxna personerna, sammanlagt 68 stycken, vistas på de psykiatriska vårdinrättningarna. Klinikcheferna i Halmstad och Varberg har i svar meddelat att ingen av de 68 personerna fanns inskriven vid klinikerna.

Vart och ett av de 68 ärendena är ett särskilt fall, eftersom särskilt överlämnandebeslut meddelats för envar utlänning med dessutom av Migrationsverket påfört dossiernummer för resp. person. För att förenkla förfarandet och för att underlätta för klinikcheferna att besvara förfrågan har polismyndigheten, i stället för att skicka ut 68 separata förfrågningar till envar av klinikcheferna, valt att skicka med en förteckning över de personer som förfrågan avser.

Polismyndighetens förfrågan – i sitt eftersökningsarbete – hos cheferna för de psykiatriska klinikerna i länet har stöd i lag. Eftersom bestämmelsen, enligt departementschefen, bör vara tillämplig vid alla förfrågningar från polisens sida är polismyndighetens här aktuella begäran om upplysningar även förenlig med lagens intentioner.

---

Polismyndigheten anförde därefter som dess bedömning och slutsats följande.

#### Bedömning

Polismyndigheten delar Wretborns uppfattning att förfarandet med förfrågningar till de psykiatriska klinikerna har stöd i lag. Den förvåning och den uppmärksamhet som förfarandet orsakat är sannolikt grundade på det förhållandet att lagstiftningen inte tidigare, i vart fall inte av Polismyndigheten i Hallands län, använts på sätt som nu. Polismyndigheten har förståelse för att lämpligheten i förfarings sättet kan ifrågasättas. Uppdraget att verkställa avvísningar och utvisningar har dock efterhand blivit allt svårare varför polismyndigheterna måste hitta nya vägar att lösa uppgiften. När det dessutom torde vara så att allt fler utvisningsshotade, av olika skäl, tar sin tillflykt till sjukvården torde behovet av att använda aktuell lagstiftning öka alltmer. Att polisen lyckas spåra en eller utvisningsshotad till sjukvården innebär dock inte med automatik att ett ingripande mot den enskilde nödvändigtvis kommer att ske under behandlingstiden. Däremot är det värdefullt för polisen att veta om förhållandet för att inte behöva söka på andra platser. Förfrågningarna i aktuellt fall har dock inte skett slentrianmässigt utan haft särskild grund.

#### Slutsats

Polismyndigheten stöder således det ifrågasatta förfarandet men vill betona att det enbart bör användas när behov föreligger. Det kan dock ifrågasättas om regelverket medger rutin- eller slentrianmässiga förfrågningar. I vart fall torde ett sådant förfarande vara direkt olämpligt.

H.L. och I.C. kommenterade remissvaret och vidhöll sin kritik.

I beslut den 1 september 2003 anförde *JO Berggren* följande.

## Bedömning

I 2 kap. 11 § lagen (1998:531) om yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område föreskrivs bl.a. att utöver vad som annars följer av lag eller förordning är hälso- och sjukvårdspersonalen skyldig att lämna ut uppgifter som gäller huruvida någon vistas på en sjukvårdsinrättning om uppgifterna i ett särskilt fall begärs av en domstol, åklagarmyndighet, polismyndighet, kronofogdemyndighet eller skattemyndighet.

I förarbetena till den angivna bestämmelsen (tidigare 7 a § lagen [1980:11] om tillsyn över hälso- och sjukvårdspersonalen m.fl., prop. 1981/82:186 s. 65) uttalade departementschefen följande till punkten 1.

Punkten förutsätter inte att den efterfrågade är känd till namnet. Det skall emellertid vara en viss person som efterfrågas. Med uttrycket ”för särskilt fall” menas att uppgiften begärs t.ex. med anledning av en inledd förundersökning eller som ett led i spaningarna efter en förrymd mentalpatient. Regeln är självfallet också tillämplig i polisens hjälpande verksamhet. Det är dock inte meningen att polisen med stöd av regeln skall ha generell tillgång till sjukhusens patientregister.

I den allmänna motiveringen uttalade departementschefen bl.a. följande (s. 19).

Jag delar också uppfattningen att uppgiftsskyldigheten bör begränsas till sådana fall då polisen begär uppgifterna för ett särskilt fall. Det är alltså inte meningen att hälso- och sjukvårdspersonalen skall lämna ut uppgifterna på eget initiativ. Med uttrycket ”för särskilt fall” menas att uppgiften skall efterfrågas t.ex. med anledning av en inledd förundersökning. Enligt min mening finns det dock inte någon anledning att, som någon remissinstans har förordat, begränsa bestämmelsernas tillämplighet till sådana fall då uppgifter begärs i brottsutredande syfte. Tvärtom bör bestämmelserna, inte minst med hänsyn till önskemålet om enkla och klara regler, vara tillämpliga vid alla förfrågningar från polisens sida. De bör alltså omfatta också sådana fall då polisen söker enskilda personer för delgivning eller inom ramen för sin hjälpande verksamhet.

Som framgått efterfrågade polismyndigheten de begärda uppgifterna i ett stort antal olika verkställighetsärenden. Att förfrågningarna var sammanställda i en gemensam lista utesluter inte att uppgifterna begärs i särskilda fall. Av motivuttalandena framgår att bestämmelserna skall vara tillämpliga på alla förfrågningar från polisens sida. Jag delar den bedömning och slutsats som polismyndigheten gett uttryck för i yttrandet hit.

Jag har därför inte anledning att rikta kritik mot polismyndigheten.

Ärendet avslutas.

## Taxering och uppbörd samt folkbokföring

### Brister i motiveringen till en skattemyndighets beslut

(Dnr 2797-2002)

I en anmälan till JO anförde P-A.L. i huvudsak följande. En bouppteckning efter hans mor lämnades in till Skattemyndigheten i Malmö den 20 december 2001. Myndigheten beslutade i ärendet först den 22 maj 2002. I dödsboet ingick ett gåvobrev som hade godkänts och registrerats av Skattemyndigheten i Göteborg 1992. Gåvoskatt har också erlagts i enlighet med beslut av nämnda myndighet. Trots detta fann Skattemyndigheten i Malmö att gåvobrevet inte uppfyllde de formkrav som finns för gåva av bostadsrätter, varför någon gåva enligt myndigheten aldrig hade fullbordats. Myndigheten borde i sitt beslut ha upplyst honom om vilka formkrav som inte var uppfyllda.

Skattemyndigheten anmodades att yttra sig över det som P-A.L. framfört i sin anmälan. I sitt remissvar anförde skattemyndigheten den 17 oktober 2002, genom regionskattechefen Eugène Palmér, bl.a. följande.

#### *Gåvobrevet och beslutet om arvsskatten*

Handläggaren av bouppteckningsärendet, E.K., granskade utformningen av gåvobrevet och kom fram till att gåvobrevet uppenbart inte uppfyllde de formella kraven för gåva av en bostadsrätt. Det är beklagligt att detta faktum hade förbisetts vid behandlingen av gåvodeklarationen vid den dåvarande Skattemyndigheten i Göteborgs och Bohus län. Under utredningen av bouppteckningsärendet har E.K. varit i kontakt med Skattemyndigheten i Göteborg och man kommer där att ompröva det tidigare beslutet under förutsättning att en sådan åtgärd ryms inom 27 § förvaltningslagen; dvs. "... utan att det blir till nackdel för någon enskild part". Är en sådan omprövning inte möjlig kan P-A.L. själv överklaga beslutet om gåvoskatt, eftersom det inte gått tre år sedan det meddelades.

---

Beslutet är kortfattat; något som ligger i linje med myndighetens strävan att förenkla hanteringen och att förkorta handläggningstiderna. Eftersom E.K. under hand hade haft flera kontakter med ingivaren Fonus ansåg han att beslutet kunde motiveras bara med upplysningen att gåvobrevet inte "uppfyller de formkrav som finns för gåva av bostadsrätter".

P-A.L. kommenterade skattemyndighetens remissvar. Han bifogade ett beslut av Skattemyndigheten i Göteborg den 23 oktober 2002. I beslutet omprövade myndigheten ett tidigare beslut om gåvoskatt. Detta medförde att erlagd skatt jämte ränta skulle återbetalas till honom.

I sitt beslut den 26 november 2003 konstaterade *JO Lundin* i bedömningsdelen inledningsvis att JO normalt inte uttalar sig om myndigheternas ställningstaganden i de sakfrågor som myndigheterna har att avgöra och att hon därför inte hade för avsikt att uttala sig om skattemyndighetens ställningstagande i frågan om gåvobrevet och dess giltighet. Därefter anförde hon – i den del av beslutet som återges här – följande.

*Motiveringen av beslutet*

Skattemyndighetens motivering har, i den del som är aktuell här, följande lydelse:

Skattemyndigheten anser inte att gåvobrevet, daterat den 19 november 1992, uppfyller de formkrav som finns för gåva av bostadsrätter. Någon gåva har således aldrig skett och därför kan inte dödsboet anses ha någon skuld till P-A.L.

Enligt 20 § första stycket förvaltningslagen (1986:223) skall, med vissa här inte aktuella undantag, ett beslut genom vilket en myndighet avgör ett ärende innehålla de skäl som har bestämt utgången, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild.

Denna föreskrift innebär att myndigheterna skall utforma sina beslut på ett sådant sätt att den enskilde kan förstå vilka motiv som ligger till grund för myndighetens ställningstagande. Ett grundläggande krav är att myndigheterna i sina beslut anger vilka föreskrifter som de har tillämpat. Detta kan ske genom att myndigheten anger numret på de paragrafer som är tillämpliga och författningarnas namn och nummer i den författningssamling där de har kungjorts. Oftast är dock detta inte tillräckligt. Myndigheten måste normalt också redogöra för innehållet i föreskriften och förklara vilken betydelse den har för bedömningen av ärendet.

Det är med hänsyn till den enskildes rättssäkerhet viktigt att myndigheterna utformar sina beslut på ett sådant sätt att den enskilde kan förstå hur myndigheten har resonerat. Först om den enskilde förstår beslutet kan ju han eller hon ta ställning till om detta bör överklagas. Det är också viktigt med hänsyn till allmänhetens rätt till insyn i myndigheternas verksamhet. Detta är i sin tur en förutsättning för en öppen och fri diskussion om denna verksamhet.

Jag anser att skattemyndigheten i sitt beslut den 22 maj 2002 inte angav skälen för sitt ställningstagande till gåvobrevets giltighet på ett tillräckligt klart och utförligt sätt. Denna brist avhjälpas inte av det faktum att myndigheten i ett brev till P-A.L. en månad senare lämnade en mer utförlig motivering till beslutet. Inte heller har det betydelse att myndigheten under handläggningen informerade Fonus, som gett in bouppteckningen, om bristerna i utformningen av gåvobrevet.

### En skattemyndighet har underlåtit att fatta ett överklagbart beslut med anledning av en begäran om rättelse av uppgift i folkbokföringsregistret

(Dnr 1225-2002)

*JO Lundin* meddelade den 15 september 2003 ett beslut med anledning av en anmälan mot dåvarande Skattemyndigheten i Östersund, skattekontoret i Härnösand.

Bakgrunden var i korthet denna. H.J., född 1912, hade förvaltare enligt föräldrabalken. I september 1996 anmälde hennes förvaltare till skattemyndigheten sin adress som s.k. särskild postadress för H.J. Adressen registrera-

des i folkbokföringsregistret. H.J. avled den 2 maj 1998. Den 24 augusti 1998 gjorde förvaltaren en muntlig anmälan om bostadsadress efter flyttning för H.J:s dödsbo. Denna anmälan tycks ha föranlett skattemyndigheten att registrera H.J:s dotter G.J:s adress för den avlidna. Uppgiften om den särskilda postadressen ändrades inte. G.J. var ensam dödsbodelägare.

G.J. klagade till JO bl.a. på skattemyndighetens hantering av en begäran om rättelse av uppgift i folkbokföringsregistret. JO uppfattade att hennes anmälan främst gällde att skattemyndigheten inte hade meddelat något överklagbart beslut i ärendet.

JO inhämtade yttranden från skattemyndigheten och Riksskatteverket.

Skattemyndigheten anförde – såvitt här är av intresse – följande.

---

I anmälan/förfrågan den 15 januari 2001 begärde G.J (...) upplysning om skattekontoret har skyldighet att lämna beslut som kan överklagas och till vem ett överklagande skulle ställas. Alternativt angavs att den inlämnade skrivelsen skulle gälla som överklagande eller anmälan. G.J:s skrivelse föranledde skattemyndigheten att i svar den 5 april 2001 lämna vissa upplysningar om skyldigheten att lämna överklagbara beslut och vem som får överklaga beslut om folkbokföring.

I skrivelse den 9 februari 2002 anhöll G.J. såsom företrädare för H.J:s dödsbo att skattemyndigheten skulle meddela överklagbart beslut rörande anmälan/borttagande av särskild postadress för H.J:s dödsbo. Med anledning härav anförde skattemyndigheten i skrivelse den 21 mars 2002 att ett beslut om folkbokföring får överklagas av den person vars folkbokföring det gäller samt att G.J:s skrivelse inte föranledde någon åtgärd.

### *Bedömning*

---

G.J:s anmälan/förfrågan den 15 januari 2001 har av skattemyndigheten uppfattats som en förfrågan om hennes formella möjligheter att angripa skattemyndighetens vägran att på eget initiativ vidta rättelse. Skattemyndighetens svar den 5 april 2001 innehåller en kortfattad redogörelse för vad som allmänt gäller beträffande skyldigheten att meddela beslut och rätten att överklaga beslut i folkbokföringsärenden.

Skattemyndighetens svar den 5 april 2001 är allmänt hållet och går inte in på exempelvis möjligheten att skattemyndigheten meddelar ett överklagbart avvisningsbeslut. G.J. har dock ändå själv insett denna möjlighet och den 9 februari 2002 ingivit en begäran om överklagbart beslut, dock såsom företrädare för dödsboet. Skattemyndigheten får genom svaret den 5 april 2001 och vad som tidigare upplysts i frågan anses ha uppfyllt sina skyldigheter enligt 4 § förvaltningslagen (1986:223).

I skrivelsen den 9 februari 2002 begär G.J. såsom företrädare för H.J:s dödsbo att skattemyndigheten meddelar ett överklagbart beslut rörande anmälan/borttagande av särskild postadress. Med anledning härav anförde skattemyndigheten i orubricerad skrivelse daterad den 21 mars 2002 att vad som anförts inte föranledde någon åtgärd.

Med hänsyn till att ett överklagbart beslut uttryckligen begärdes borde skattemyndigheten den 21 mars 2002 inte ha meddelat sitt ställningstagande i den form som skedde. Ett beslut om avslag eller avvisning med tillhörande överklagandehänvisning borde i stället ha tillställts G.J. såsom uppgiven företrädare för dödsboet.

Riksskatteverket anförde i sitt remissvar bl.a. detta.

Om en person gör gällande att en uppgift är felaktig prövas detta som ett folkbokföringsärende enligt folkbokföringslagen. Ett beslut att vägra en begärd rättelse kan överklagas av den folkbokförde personen. Om en begäran om rättelse avvisas kan det beslutet överklagas av den som begärt rättelse.

G.J. kommenterade remissvaren.

Skattemyndigheten avvisade i ett beslut den 5 december 2002 G.J:s yrkande om borttagande av den särskilda postadressen.

*JO Lundin* meddelade sitt beslut i ärendet den 15 september 2003. Sedan hon upplyst bl.a. att hon inte prövade vissa delar av anmälan anförde hon i bedömningsdelen följande.

RSV har i sitt remissvar redogjort för tillämpliga bestämmelser såvitt avser bl.a. rättelse av uppgift i folkbokföringsregistret avseende avlidna personer. Skattemyndigheten har i sitt remissvar medgivit att myndighetens handläggning av ärendet varit bristfällig i det avseendet att myndigheten – trots en uttrycklig begäran från G.J. – har underlåtit att meddela ett överklagbart beslut. Jag delar skattemyndighetens uppfattning och finner det mycket anmärkningsvärt att myndigheten först den 5 december 2002 fattat ett sådant beslut, inte minst mot bakgrund av att myndigheten i varje fall i juni 2002 uppenbarligen var medveten om den bristfälliga handläggningen. Enligt min mening hade det även varit lämpligt om skattemyndigheten redan i ett tidigare skede av handläggningen hade tagit kontakt med G.J. för att klargöra vad hon avsåg med sin begäran.

## Socialtjänst

### *Socialtjänstlagen (SoL)*

Fråga om en socialnämnd borde ha inlett en s.k. barnavårdsutredning med anledning av uppgifter om att ett barn för illa. Även fråga om det s.k. barnperspektivet i ett ärende angående bistånd avseende en hyresskuld

(Dnr 4502-2002 och 1153-2003)

M.G. har ensam vårdnaden om sin son J., som är född 1992. Hon är rullstolsburen och har på grund av sitt fysiska funktionshinder beviljats insatser enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS).

M.G. avhystes från sin bostad i februari 2001 på grund av obetalda hyror. Socialnämnden i Haninge kommun (nedan socialnämnden) erbjöd henne då boende på "Ryssviken". M.G. vägrade att bo där. Var hon och J. bodde efter avhysningen är inte helt klarlagt.

Socialnämnden beslutade sommaren 2001 att inte bevilja M.G. bistånd till hennes hyresskuld.

I en anmälan till Länsstyrelsen i Stockholms län (nedan länsstyrelsen) klagade M.G. på socialnämnden. M.G:s klagomål rörde i huvudsak nämndens insatser efter det att den hade avslagit hennes ansökan om bistånd till en hyresskuld. I ett beslut den 6 september 2001 riktade länsstyrelsen allvarlig kritik mot nämndens handläggning av ärendet. Som skäl för beslutet anförde länsstyrelsen följande.

Nämnden har det yttersta ansvaret för M.G. och hennes söner. Detta innebär bland annat att nämnden är skyldig att ordna logiboende om de inte har någonstans att bo. Boendet skall enligt Länsstyrelsen vara anpassat till M.G:s funktionsnedsättning och beläget så att det inte medför att hennes yngste son får svårigheter med att sköta sin skolgång.

Nämnden skall verka för att barn och ungdomar växer upp under goda och trygga förhållanden och har också ett särskilt ansvar när åtgärder rör barn. Enligt länsstyrelsens uppfattning har nämnden förbisett såväl M.G:s funktionshinder som yngste sonens behov av ordnad logi.

---

Länsstyrelsen kan av utredningsmaterialet i ärendet inte finna annat än att M.G:s situation, och i synnerhet yngste sonen J:s situation är ytterst allvarlig och anser att nämndens passiva handläggning riskerar att ytterligare förvärra deras situation.

M.G. framställde i en skrivelse som kom in till länsstyrelsen den 10 januari 2002 nya klagomål mot socialnämnden. Länsstyrelsen beslutade den 24 januari 2002 att till socialnämnden överlämna "bifogad anmälan från M.G. för utredning". Länsstyrelsen tillade i sin skrivelse till nämnden: "Efter genomförd utredning enligt 11 kap. 1 och 2 §§ socialtjänstlagen vill Länsstyrelsen ta del av utredningen."

I en anmälan, som inkom till JO den 12 december 2002, anförde länsstyrelsen att socialnämnden inte hörsammat länsstyrelsens uppmaning till näm-



den i januari 2002 att inleda en utredning (JO:s dnr 4502-2002). Länsstyrelsen hemställde att JO skulle granska om nämndens underlåtenhet att utreda J:s behov av insatser stred mot 11 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) och ifrågasatte därvid om tjänstefel hade begåtts.

Länsstyrelsen anförde i sin anmälan bl.a. följande.

I september 2001 riktade Länsstyrelsen allvarlig kritik mot nämnden för brister i handläggningen. Kritiken riktades mot att nämnden gett avslag på kvinnans ansökan om bistånd till hyresskuld utan att motivera sitt beslut. Kritiken gällde också att kvinnan och barnet erbjudits logi som var långt ifrån anpassat efter deras behov. Vid samtal med representanter från socialnämnd och ledning framkom att nämnden inte delade Länsstyrelsens uppfattning.

Kvinnan vände sig till Länsstyrelsen med ett nytt klagomål i januari 2002 som framför allt rörde barnets situation. Länsstyrelsen överlämnade ärendet till socialnämnden i Haninge att utreda barnets behov av insatser med begäran om att få ta del av den genomförda utredningen. Socialnämnden inkom inte med utredningen till Länsstyrelsen. Någon utredning hade inte gjorts.

I september 2002 vände sig kvinnan återigen till Länsstyrelsen. Hon beskrev att hennes son inte fick någon hjälp trots stora svårigheter samt att hon själv inte fick hjälp varken ekonomiskt eller med insatser för sitt handikapp.

Länsstyrelsen har tagit del av akterna i barnets och kvinnans ärenden samt haft ett samtal den 25 november 2002 med enhetschefen vid socialförvaltningen. Situationen är i stort sett oförändrad och ingen utredning har inletts trots förnyad oro från skolan.

Länsstyrelsen anser att det är allvarligt att socialnämnden underlåtit att utreda barnets behov med tanke på socialnämndens kännedom om familjens situation samt de allvarliga uppgifter skolan har inkommit med. Länsstyrelsens tidigare beslut har inte hörtsammats av socialnämnden. En förnyad dialog med nämnden bedöms i den här situationen inte som meningsfull.

Under handläggningen hos JO av länsstyrelsens anmälan kom M.G. in med en anmälan mot socialnämnden (JO:s dnr 1153-2003). Hon anförde bl.a. att nämnden skadat hennes son genom det sätt på vilket ärendet rörande familjens behov av bostad hade handlagts.

Länsstyrelsens anmälan remitterades till socialnämnden för utredning och yttrande.

M.G:s anmälan översändes till socialnämnden för att beaktas vid nämndens yttrande över länsstyrelsens anmälan till JO.

Socialnämnden anförde i ett yttrande till JO i huvudsak följande.

I januari 2002 inkom till Haninge kommun en skrivelse från länsstyrelsen i Stockholms län där en anmälan från M.G. överlämnades för utredning samt att länsstyrelsen efter genomförd utredning ville ta del av utredningen. I februari 2002 inkom från Runstensskolan information om att J. hade stor frånvaro men att samarbetet med modern gjorde att skolarbetet fungerade hjälpligt. Skolan uttryckte också att man var orolig för att bostadsförhållandena påverkade pojkens skolgång.

När Socialtjänstens familjesektion får anmälningar görs det alltid en förhandsbedömning för att ta ställning till om en utredning måste inledas eller inte. Med anledning av detta träffade enhetschefen Brigitte Furch och socialsekreterare Anna Karin Fritz M.G. i maj 2002 för att göra en

sådan förhandsbedömning. M.G. hade sin äldsta son M. med sig. Efter detta samtal blev det uppenbart att J:s skolsituation skulle fungera om familjens bostadssituation löses med ett fast boende. I samråd med socialnämndens ordförande Tommy Lundin beslutades att inte inleda utredning då resultatet av utredningen kunde förutses.

För att lösa familjens bostadssituation började Socialtjänstens ekonomisektion att handlägga ärendet utifrån M.G:s ansökan om bidrag till hyresskuld men utredningen kunde inte slutföras då M.G. inte inkom med nödvändiga underlag för ett ställningstagande.

Under november 2002 informerade Runstensskolan att J. fortfarande hade stor frånvaro men att det fungerade bra när han väl kom till skolan. Utredning enl. 11 kap. 1 § och 2 § inleddes i december med fokus på hur J:s skolsituation skall lösas trots att familjen har en mycket osäker boendesituation. Denna utredning är ännu inte färdigställd. (Utredningen blev klar i juni 2003. Den låg till grund för en ansökan hos Länsrätten i Stockholms län om att J. skulle beredas vård enligt LVU; JO:s anmärkning).

Länsstyrelsen bereddes tillfälle att yttra sig över nämndens remissvar.

En kopia av nämndens remissvar översändes till M.G. Hon inkom därefter med ytterligare skrivelser.

JO hade vid sin prövning tillgång till länsstyrelsens akter med anledning av klagomål från M.G. mot socialnämnden och till socialförvaltningens journalanteckningar angående M.G. för tiden från den 28 juni till den 4 december 2001 och den utredning angående J. som nämnden inledde i december 2002 och som blev klar i juni 2003.

I ett beslut den 5 december 2003 anförde *JO André* följande.

#### *Rättslig reglering*

Enligt 5 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453), SoL, skall socialnämnden bl.a. verka för att barn och ungdomar växer upp under goda och trygga förhållanden och med särskild uppmärksamhet följa utvecklingen hos barn och ungdomar som visat tecken till en ogynnsam utveckling.

Socialtjänstens insatser för barn bygger på frivillighet från vårdnadshavarens och, om den unge fyllt 15 år, från barnets sida. Under vissa förutsättningar kan det bli aktuellt med tvångsvård. Regler härom finns i lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU).

Enligt 11 kap. 1 § SoL skall socialnämnden utan dröjsmål inleda utredning av vad som genom ansökan eller på annat sätt har kommit till nämndens kännedom och som kan föranleda någon åtgärd av nämnden.

#### *Bedömning*

Av utredningen framgår att J. under sin uppväxt utsatts för stora påfrestningar. Det har bl.a. förelegat en långvarig tvist mellan föräldrarna rörande vårdnaden om honom. Under senare år har det också funnits betydande meningsmotsättningar mellan M.G. och socialnämnden rörande familjens hjälpbehov med anledning av M.G:s funktionshinder och behov av bistånd till främst hyresskulder.

Den 14 juni 2000 ansökte M.G. om bistånd till en hyresskuld som då uppgick till drygt 70 000 kr. Socialnämndens arbetsutskott avslög ansökan den

10 augusti 2000. M.G. överklagade det beslutet till Länsrätten i Stockholms län som avslag överklagandet.

Familjen G. avhystes från sin bostad genom kronofogdemyndighetens försorg den 13 februari 2001. M.G. godtog då ett erbjudande från socialförvaltningen om att bo på "Ryssviken". Vid sitt besök där ansåg emellertid M.G. att boendet inte var godtagbart och uppgav att hon och J. skulle bo hos bekanta. Familjens bostadssituation synes därefter ha varit besvärlig. J:s frånvaro i skolan var omfattande. Vid en diskussion mellan socialtjänsten och M.G. förklarade M.G. att hon inte kunde tänka sig att söka bostad i annan kommun än Haninge på grund av J:s skolgång och fritidsaktiviteter.

I december 2000, dvs. före avhysningen av familjen G., inledde socialnämnden en utredning angående behovet av insatser för J. Utredningen blev klar den 25 juni 2001. Den kom till stor del att avse frågan om ekonomiskt bistånd till familjen. Under rubriken Bedömning anfördes avslutningsvis följande.

Enligt utredares bedömning är J. mycket beroende av moderns livssituation och prioriteringar. Så länge som modern enligt utredare gör många felprioriteringar men det inte finns grund för tvångsåtgärder, är det av stor vikt att man kan stödja modern i de sätt som står till förfogande. Genom att erbjuda modern handikappanpassad lägenhet och, enligt modern, tillräckligt personligt stöd kan J:s situation stabiliseras.

Utän kommunens hjälp tror utredare inte att modern på egen hand är kapabel att själv genomföra nödvändiga förändringar och då hennes hälsa blir allt sämre finns det stor risk att J. för lång tid framöver lever i en mycket instabil miljö både gällande boende och skola.

Utredaren ansåg att nämnden skulle bevilja M.G. bistånd enligt 6 g § i förutvarande socialtjänstlagen (1980:620) med 200 000 kr avseende hennes skuld till hyresvärden så att hon skulle kunna erhålla en ny bostad. Nämndens arbets- och socialutskott delade inte utredarens bedömning. Ärendet avslutades utan någon insats från nämndens sida genom ett beslut den 28 juni 2001.

Huruvida det finns skäl att utge bistånd avseende en hyresskuld kan inte besvaras generellt. Om det är en barnfamilj som riskerar att avhysas eller som på grund av hyresskulder har svårt att finna en bostad skall socialnämnden vid ett beslut angående bistånd till skulden beakta det s.k. barnperspektivet. Detta kommer till uttryck i 1 kap. 2 § SoL (se 1 § fjärde stycket i den förutvarande socialtjänstlagen) där det stadgas att när åtgärder rör barn skall särskilt beaktas vad hänsynen till barnets bästa kräver. Att barnets intressen särskilt skall beaktas innebär inte att barnets bästa alltid skall vara avgörande för vilka beslut som fattas. Det s.k. barnperspektivet kan nämligen stå i strid med andra intressen. Det är dock angeläget att olika förslag till lösningar analyseras och vägs mot varandra i en beslutssituation. Barnets bästa skall därför alltid beaktas, utredas och redovisas (prop. 1996/97:124 s. 99 f.).

Socialstyrelsen har tillsammans med länsstyrelserna genomfört ett projekt rörande hur barnperspektivet beaktas vid handläggningen av ärenden angående ekonomiskt bistånd. I Socialstyrelsens rapport Barnperspektiv vid handläggning av ekonomiskt bistånd (2002) anförts bl.a. följande när det gäller barnfamiljers boende (s. 39 f.).

Att få bo kvar i sitt bostadsområde kan vara viktigt för barn. Barn kan känna rädsla för att behöva flytta som följd av t.ex. föräldrarnas arbetslöshet. Att byta bostad och bostadsort är ofta en stor händelse för barn som vanligtvis rör sig inom ett ganska begränsat område. Barn och vuxna bygger upp lokala sociala nätverk som fungerar som en resurs, nätverk som måste byggas upp på nytt vid en flyttning. Det har visat sig att flyttningar under skoltiden, som innebär byte av kamrater och skola, kan få negativa konsekvenser för barns utbildningsgång. Samtidigt kan en flytt också vara spännande och positiv för ett barn och leda till nya sociala kontakter.

---

Hyresskulder och vräkningar är något som berör barnen och där socialtjänsten måste ställa frågan hur detta påverkar barnens livssituation. Hur påverkar det familjen och barnen att, ibland vid upprepade tillfällen, leva i en otrygg situation, att inte veta om man får bo kvar eller om avhysning kommer att ske? Det är viktigt att socialtjänsten hanterar dessa problem i ett tidigt skede och inte väntar in en vräkningssituation för att agera. Avsikten med hyresvärdens meddelandeskyldighet till socialnämnden är att tidigt ge socialtjänsten möjlighet att undersöka om det finns behov av socialtjänstens insatser.

I och för sig kan man anta att det hade varit till fördel för J. om nämnden beslutat att utge biståndet. Som framgår av det nyss anförda är barnets intresse inte utslagsgivande i ett sådant fall och nämnden har att vid sin bedömning av biståndsfrågan väga in eventuella motstående intressen. Det ligger i sakens natur att detta kan vara en grannlaga uppgift. JO brukar inte anlägga synpunkter på myndigheternas bedömningar i enskilda ärenden. Jag har inte funnit skäl att göra något avsteg från denna princip i förevarande fall.

I sin skrivelse till länsstyrelsen i januari 2002 anmälde M.G. socialnämnden för "barnmisshandel". Hon anförde bl.a. att kommunen var passiv när det gällde familjens akuta behov av bostad. I brevet lämnade hon vissa uppgifter angående bl.a. J:s hälsa och skolgång. Länsstyrelsen översände M.G:s skrivelse till socialnämnden "för utredning". Därvid angavs att länsstyrelsen önskade att få ta del av utredningen när den var klar. I februari 2002 kom till socialnämnden in en anmälan från J:s skola. Enligt anmälan hade J. omfattande frånvaro från skolarbetet. Skolan var orolig för att J:s bostadsförhållanden påverkade hans skolgång.

Med anledning av skolans anmälan kallade socialförvaltningen i maj 2002 M.G. till ett möte. Mot bakgrund av vad som kom fram vid det mötet fann nämnden inte skäl att inleda någon utredning angående J:s förhållanden.

Jag vill framhålla att en utredning enligt 11 kap. 1 § SoL skall inledas utan dröjsmål. Det framstår därför som anmärkningsvärt att förvaltningen väntade i flera månader innan den tog kontakt med M.G. Det är inte godtagbart att skolans anmälan blev liggande till slutet av terminen innan nämnden närmare övervägde om en utredning skulle inledas. Jag förutsätter att nämnden ser över sina rutiner så att liknande brister vid handläggningen av anmälningar enligt 14 kap. 1 § SoL inte upprepas.

I sammanhanget finner jag skäl framhålla att om länsstyrelsen i sin egen skap av tillsynsmyndighet förklarar att en socialnämnd bör inleda en utredning är detta naturligtvis en omständighet som starkt talar för att nämnden bör

inleda en sådan. Nämnden är inte formellt bunden av uppmaningen. Eftersom socialnämnden i J:s fall inte fann skäl att inleda en utredning, borde nämnden dock ha underrättat länsstyrelsen om sitt ställningstagande, inte minst som länsstyrelsen hade begärt att få ta del av den utredning som länsstyrelsen förutsatte skulle komma att utföras. Länsstyrelsen hade då fått möjlighet att utöva en mer aktiv tillsyn för att komma till rätta med eventuella fel i nämndens handläggning.

När det gäller frågan om huruvida nämnden borde ha inlett en utredning i början av år 2002 med anledning av bl.a. skolans anmälan vill jag anföra följande.

Nämnden erbjöd efter avhysningen M.G. och J. att bo på Ryssviken. M.G. ansåg emellertid att nämndens förslag om boende på Ryssviken inte var godtagbart. Länsstyrelsen har tidigare granskat den delen av nämndens handläggning och det finns inte skäl för mig att här gå in på saken. I första hand har det självfallet ankommit på M.G. att själv försöka ordna ett annat boende för familjen. Såvitt framgår av utredningen kunde hon inte det och enligt vad hon själv uppgav försökte hon lösa situationen genom att hon och J. tillfälligt bodde hos olika bekanta. J. kom således att sakna ett fast och ordnat boende. Socialnämndens ansvar för att bistå familjen G., och då i första hand J., har därför inte upphört genom nämndens erbjudande till M.G. om att få bo på Ryssviken.

I den utredning angående J. som nämnden avslutade i juni 2001 hade uttryckts viss oro för J:s förhållanden. Under andra halvåret 2001 hade nämnden flera kontakter med M.G. angående familjens boende och med länsstyrelsen angående handläggningen av ärendet. Däremot synes nämnden inte ha haft någon närmare inblick i hur J:s förhållanden var och hade utvecklats. Med hänsyn till osäkerheten rörande J:s boende och med beaktande av bl.a. M.G:s funktionshinder fanns det flera frågetecken som rörde under vilka förhållanden som J. levde. Mot bakgrund härav måste uppgifterna i M.G:s anmälan till länsstyrelsen och skolans anmälan till socialnämnden i januari respektive februari 2002 ha varit ägnade att inge stor oro för J.

Nämnden har i sitt yttrande anfört att det efter samtalet med M.G. i maj 2002 var uppenbart att J:s skolsituation skulle fungera om familjens bostads-situation kunde lösas med ett fast boende. Enligt nämnden fanns det därför inte skäl att inleda en utredning eftersom resultatet av en sådan kunde förutses.

Frågan om nämndens skyldighet att inleda en utredning har emellertid inte kunnat avgöras enbart utifrån att nämnden hade en klar uppfattning om vad som var grunden till bristerna i J:s skolgång. Nämnden har nämligen haft det yttersta ansvaret för J:s förhållanden under tiden fram till dess att familjen hade ett ordnat boende. Bostadsfrågan hade varit aktuell en längre tid och det gick inte att bedöma när den skulle kunna lösas. Innehållet i M.G:s anmälan till länsstyrelsen och skolans anmälan till socialnämnden talade entydigt för att J:s förhållanden vara sådana att det kunde finnas en risk för att hans hälsa och utveckling skulle skadas.

Socialnämnden inledde en utredning i december 2002. Den resulterade i att nämnden hos länsrätten ansökte om att J. skulle beredas vård med stöd av

LVU. Det finns inte skäl för mig att anlägga några sypunkter på om J. skulle beredas sådan vård eftersom det är domstol som avgör den saken. När den aktuella utredningen utfördes hade J:s förhållanden sannolikt försämrats i förhållande till hans situation våren 2002. Resultatet av den utredning som nämnden utförde visar på att nämnden långt tidigare borde ha försökt klarlägga behovet av insatser från socialtjänsten beträffande J.

Det är sammanfattningsvis anmärkningsvärt att nämnden inte redan i februari/mars 2002 inledde en utredning för att kunna bedöma vilka åtgärder som eventuellt kunde vara påkallade från socialtjänstens sida för att stödja J.

Om en socialnämnd underlåter att inleda en utredning angående behovet av insatser från socialtjänstens sida för ett barn kan passiviteten aktualisera ansvar för tjänstefel enligt 20 kap. 1 § brottsbalken. Ställningstagandet till att i förevarande fall inte inleda en utredning grundades emellertid på en värdering av de omständigheter som nämnden kände till och de kompletterande uppgifter som inhämtades vid samtalet med M.G. i maj 2002. Det ligger i sakens natur att det i ett sådant fall måste finnas utrymme för olika bedömningar. Varje felbedömning bör inte föranleda straffansvar för den eller de som var ansvariga för ställningstagandet. Mot den bakgrunden finner jag inte skäl anta att någon befattningshavare vid nämnden eller dess förvaltning har gjort sig skyldig till tjänstefel. Det finns dock anledning att med stort allvar se på nämndens åsidosättande av sin utredningsskyldighet.

Den syn som nämnden har haft på sin skyldighet att inleda en s.k. barnavårdsutredning står inte i överensstämmelse med de höga krav som lagstiftningen ställer på socialtjänsten. Jag utgår därför från att vad jag har uttalat i detta beslut leder till en diskussion i socialnämnden och vid dess förvaltning om hur nämnden skall fullgöra sina åligganden när det gäller att klarlägga behovet av stödinsatser för barn i kommunen. Jag utgår vidare från att länsstyrelsen inom ramen för sin tillsyn av socialtjänsten även fortsättningsvis kommer att ägna saken erforderlig uppmärksamhet.

Eftersom mina uttalanden i beslutet rör det s.k. barnperspektivet vid handläggningen av ärenden inom socialtjänsten och nämndens skyldighet att inleda utredning av barns förhållanden finner jag skäl att tillstålla Barnombudsmannen en kopia av beslutet för kännedom.

### Fråga om en socialnämnd utan tillräckliga skäl hade inlett en s.k. barnavårdsutredning

(Dnr 4110-2002)

M-L.W. framförde i en anmälan till JO klagomål mot socialförvaltningen i Gällivare kommun angående hanteringen av en anmälan om att barn för illa. Till anmälan fogades vissa handlingar, däribland delar av dom och protokoll från Stenungsunds tingsrätt.

Av anmälan och de bifogade handlingarna framgick bl.a. följande. M-L.W. har tre barn tillsammans med B.O. En vårdnads- och umgängestvist rörande barnen pågick vid Stenungsunds tingsrätt. I interimistiska beslut den 13 februari 2002 respektive den 28 juni 2002 beslöt tingsrätten att för närvarande

inte förordna om umgänge för barnen med fadern. Den 12 september 2002 förordnade tingsrätten att vårdnaden om barnen skulle tillkomma M-L.W. ensam och att barnen hade rätt till umgänge med sin far med början höstlovet 2002. Vad tingsrätten förordnat om vårdnad och umgänge skulle gälla även för tiden till dess domen vunnit laga kraft.

B.O. gjorde den 21 oktober 2002 en anmälan till socialförvaltningen i Gällivare kommun om att barnen for illa då de inte tilläts ha kontakt med honom och då umgänge, fastställt i dom, förhindrats. I anledning av anmälan tillskrev socialförvaltningen M-L.W. och önskade få höra hennes syn på saken innan beslut togs om utredning skulle inledas eller ej.

M-L.W., som ifrågasatte socialförvaltningens handläggning i denna del, anförde att B.O:s anmälan till socialförvaltningen gjordes fyra dagar innan barnens rätt till umgänge skulle infalla, att socialförvaltningen kände till att umgänget skulle påbörjas den 25 oktober och att B.O. inte hade haft umgängesrätt under tiden före domen.

Enligt M-L.W. informerades hon av sektionsledaren Lotta Nilsson om att Lotta Nilsson varit i kontakt med tingsrätten den 29 oktober 2002 och fått beskedet att M-L.W. och B.O. fortfarande hade gemensam vårdnad eftersom B.O. överklagat domen. Enligt Lotta Nilsson innebar detta att B.O. även hade rätt att få ta del av beslutet huruvida utredning skulle inledas eller ej. M-L.W. ifrågasatte om inte Lotta Nilsson hade gjort sig skyldig till tjänstefel.

Inledningsvis rekviderades socialförvaltningens personakter rörande barnen. Därefter remitterades M-L.W:s anmälan till Socialnämnden i Gällivare kommun för utredning och yttrande. Utredningen skulle särskilt avse vilka frågor en utredning enligt 11 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) skulle ha belyst.

Sociala utskottet överlämnade ett tjänsteutlåtande som svar på remissen. I tjänsteutlåtandet anfördes huvudsakligen följande.

M-L.W. framför i sin skrivelse till JO att hon är missnöjd över att Lotta Nilsson vid anmälan till socialförvaltningen 021021 gjort bedömningen att båda föräldrar är vårdnadshavare och att Lotta därmed i brev 021031 skriver till M-L. att även fadern har rätt att ta del av beslutet huruvida utredning skall inledas eller ej.

Om detta kan sägas att Lotta Nilsson 021029 varit i kontakt med skattekontoret i Skellefteå och tingsrätten i Stenungsund för att kunna få bekräftat om M-L. vid tillfället var ensam vårdnadshavare eller ej. Den information som då lämnas först av skattekontoret är att båda föräldrarna har gemensam vårdnad om dottern M. Vid den senare kontakten (samma dag) med tingsrätten så uppges att den dom om enskild vårdnad som M-L. hänvisat till *inte vunnit laga kraft i och med att fadern överklagat beslutet till hovrätten*. Någon uppgift om att tingsrättens beslut beträffande vårdnad och umgänge *skall gälla även för tiden till dess domen vinner laga kraft*, ges inte från tingsrätten.

Lotta Nilsson gör därmed, utifrån de uppgifter hon fått och som hon "i god tro" utgår ifrån är riktiga, den bedömningen att båda föräldrar fortfarande är vårdnadshavare och handlägger ärendet utifrån detta. 021125 när Lotta via skattekontoret i Skellefteå får information om tillägget i domen, "att beslutet skall gälla även i avvaktan på att domen vinner laga kraft", så handläggs ärendet fortsättningsvis utifrån att modern är ensam vårdnadshavare.

Beträffande vad som skulle ha belysts i en utredning enligt SoL 11 kap. 1 § så kan sägas att utgångspunkten skulle ha varit vad som framkom i anmälan 021021 dvs att ”dottern M. far illa pga att hon hindras att hålla kontakten med sin far samt att det umgänge som finns fastställt i dom inte har kommit till stånd”. Vid telefonkontakt med M-L.W. 021114 så ställer M-L. frågan vad som skall utredas och får då av socialsekreterare Ingrid Gunnare information om ”handläggningen av ärendet” (se kopia av journalanteckning 021114, här utelämnad, JO:s anm.). Informationen handlar om att man vill träffa M-L. för att resonera om innehållet i anmälan.

M-L. skall få bemöta/ge sin syn på de inkomna uppgifterna i anmälan.

Vidare informeras M-L. om att de inkomna uppgifterna från fadern, hennes egna uppgifter samt uppgifter utifrån tidigare kännedom i ärendet vägs samman och att beslut därefter tas huruvida utredning skall inledas eller ej.

Slutligen kan sägas att Lotta Nilsson 021210 beslutar, utifrån den kännedom som socialförvaltningen har i ärendet, att utredning jml SoL 11 kap. 1 § inte skall inledas.

M-L.W. bereddes tillfälle att yttra sig över remissvaret.

I ett beslut den 22 oktober 2003 anförde *JO André* följande.

#### *Rättsliga utgångspunkter*

Enligt 11 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) skall socialnämnden utan dröjsmål inleda utredning av vad som genom ansökan eller på annat sätt har kommit till nämndens kännedom och som kan föranleda någon åtgärd av nämnden. När nämnden får in en anmälan om att ett barn far illa skall den skyndsamt ta ställning till om någon åtgärd från nämndens sida kan vara påkallad. En sådan s.k. förhandsbedömning grundas i första hand på innehållet i anmälan och förvaltningens tidigare kännedom om den som avses med anmälan.

En viktig bedömning som alltid bör göras innan en utredning sätts i gång är huruvida påstådda sakförhållanden kan leda till någon åtgärd av nämnden. En utredning bör alltså inte inledas om det redan från början står klart att nämnden inte kan eller bör vidta några åtgärder. En utredning får inte bedrivas för sin egen skull (se prop. 1979/80:1, Del A, s. 562).

I en konflikt mellan föräldrar i frågor rörande barnen har socialtjänsten flera viktiga uppgifter. Nämnden skall agera utifrån vad som är bäst för barnen. I allmänhet bör förvaltningen försöka förmå föräldrarna att komma överens. I annat fall är det domstol som på talan av en förälder förordnar i frågor om vårdnad, boende och umgänge. För att säkerställa vad domstol förordnat ligger det närmast till hands att begära verkställighet hos länsrätten enligt bestämmelserna i 21 kap. föräldrabalken. Socialnämnden kan framtinga en lösning i frågor rörande barnen endast i sådana fall då ett ingripande enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) är motiverat.



*Bedömning*

Av utredningen framgår att socialförvaltningen i Gällivare kommun – på grund av en anmälan från fadern – den 7 januari 2002 inledde s.k. barnavårdsutredningar rörande de nu aktuella barnen. Fadern uppgav i sin anmälan bl.a. att det pågick en vårdnadstvist och att modern undanhöll barnen från umgänge med honom. Utredningarna avslutades den 6 maj 2002 utan vidare åtgärder.

Fadern gjorde i sin anmälan den 21 oktober 2002 på nytt gällande att barnen förhindrades att ha kontakt med honom och att det umgänge som fanns fastställt i dom inte hade kommit till stånd. Han uppgav därvid enligt en journalanteckning bl.a. följande.

B.O. uppger att han nu ordnat flygbiljetter till det umgängestillfälle, som enligt B.O. finns reglerat i dom, som är under höstlovet (25/10 och en vecka framåt).

Vad gällde umgänget framgår av journalanteckningarna att förvaltningen hänvisade honom till att kontakta länsrätten för att begära verkställighet. Förvaltningen bestämde samma dag att kontakt med modern skulle tas och därefter skulle beslut fattas om utredning skulle inledas eller ej. Den 10 december 2002 beslutade förvaltningen att inte inleda en utredning och angav som skäl bl.a. att det som anmälan avsåg var sådant som främst skulle avhandlas inom ramen för familjerättens område.

B.O:s anmälan till nämnden föranledde socialförvaltningen att dels ta kontakt med M-L.W. på telefon, dels kalla henne till ett personligt möte.

B.O:s anmälan till socialnämnden rörande ”umgängessabotage” gjordes strax efter det att tingsrätten i en dom förordnat om visst umgänge men innan det första umgängestillfället skulle äga rum. Vid sitt samtal med förvaltningen uppgav fadern att han förberett sig att hos länsrätten ansöka om verkställighet av domen angående umgänge. Mot bakgrund härav, och med hänsyn till den kännedom som nämnden sedan tidigare hade om familjens förhållanden, kan det diskuteras om omständigheterna var sådana att nämnden skulle ha kunnat inleda en ny utredning rörande barnen. Det kan därför ifrågasättas om det var motiverat att ta kontakt med M-L.W. – och då särskilt att kalla henne till ett möte – i anledning av B.O:s anmälan. Det hade under alla förhållanden legat närmare till hands för förvaltningen att, innan den tog kontakt med modern, inhämta uppgifter från fadern om huruvida umgänget under höstlovet kom att äga rum eller inte.

Vad som i B.O:s anmälan skulle kunna föranleda någon åtgärd av nämnden framgår inte helt klart av nämndens yttrande. Det råder därför viss osäkerhet om varför nämnden anser att det kunde ha blivit aktuellt att inleda en utredning enligt 11 kap. 1 § socialtjänstlagen. Oavsett hur det förhöll sig vill jag dock inte utesluta att det ibland kan uppstå situationer när det finns anledning att inleda en sådan utredning när en förälder förhindras att utöva umgänge med sitt barn. Hur socialnämnden skall agera i en situation som den förevarande kan därför inte besvaras generellt. Ytterst blir det fråga om en bedömning av omständigheterna i det enskilda fallet. Mot den bakgrunden

och då någon utredning i förevarande fall inte kom att inledas finner jag inte skäl att göra något ytterligare uttalande i saken.

I tvister om vårdnad, boende och umgänge är det snarare regel än undantag att domstolen förordnar att avgörandet omedelbart skall lända till efterrättelse. För att försäkra sig om vad som verkligen gällde borde socialsekreteraren i förevarande fall därför inte ha nöjt sig med de inhämtade uppgifterna utan borde ha tagit reda på om ett sådant förordnande fanns. Den omständigheten att missförståndet i denna del inte synes ha inneburit att fadern faktiskt fick tillgång till information som han inte hade rätt till ändrar inte denna bedömning.

### Fråga om socialnämndens skyldighet att underrätta barnets vårdnadshavare om att en s.k. barnavårdsutredning har inletts

(Dnr 3846-2004)

I en anmälan till JO framförde J-O.S. klagomål mot Socialnämnden i Östersunds kommun för handläggningen av ett ärende angående dottern L., född 1990. Klagomålen avsåg att socialnämnden inte hade underrättat J-O.S. om att en barnavårdsutredning utförts under tiden maj–oktober 2000 med anledning av att dottern uppgett att hon utsatts för sexuella övergrepp av sin styvfader. Klagomålen avsåg vidare att nämnden låtit L. bo kvar hos modern och styvfadern trots att styvfadern åtalats för övergrepp mot flickan, att L. inte fått den hjälp och det stöd hon behövde samt att någon uppföljning inte skett vad gällde styvfaderns alkoholproblem. Av anmälan framgick att J-O.S. fick kännedom om barnavårdsutredningen först då L. själv berättade om den i juli 2001.

Anmälan remitterades till Socialnämnden i Östersunds kommun för utredning och yttrande. Socialnämnden lämnade som remissvar ett yttrande som har undertecknats av socionomen/gruppledaren Marika Sahlin och enhetschefen Lena Månström. I yttrandet anfördes bl.a. följande.

---

Anmälan jml 71 § SoL inkom från den skolkurator L. vänt sig till i mars 2000. Redan då uttryckte L. en tydlig önskan om att själv få träffa socialtjänstens representanter innan kontakt togs med modern. Ett sådant ställningstagande får anses ovanligt för ett barn i L:s ålder. Handläggarna och kuratorn tillmötesgick L. i detta och handläggarna fick uppfattningen att L. önskade se vilka personer de var, men att hon i övrigt ej hade något att invända mot handläggarnas senare kontakt med modern. I utredning jml 50 § SoL ska kontakt generellt alltid tas med båda vårdnadshavarna, även om föräldrarna är separerade. På grund av L:s starkt uttalade önskan att fadern ej skulle informeras, har hennes vilja respekterats trots hennes relativt låga ålder.

Socialnämnden anmälde jml 66 § SoL till polismyndigheten i juni 2000, misstanke om sexuella övergrepp mot minderårig. Vid utredningens avslutande i oktober samma år, hade något beslut om huruvida åtal skulle väckas eller ej, ännu ej fattats. Vid dags dato (*den 28 november 2001; JO:s anm.*) har åklagarmyndigheten ännu ej fattat beslut om åtal och såvitt socialnämnden kunnat få fram, pågår fortfarande förundersökning.

Vid utredning jml 50 § SoL utifrån misstanke om att barn utsatts för sexuella övergrepp, erbjuds/informeras berörda parter om möjligheten att få stöd t.ex. via barn- och ungdomspsykiatriska kliniken. I de samtal som fördes med L. och hennes mor, har L:s behov av stöd/behandling berörts och erbjudits. Även möjlighet till kontakt med skolkurator fanns, men utnyttjades ej. Bedömningen gjordes att modern hade förmåga att aktualisera och själv söka hjälp om behov senare skulle uppstå.

Beträffande insatser med anledning av styvfaderns alkoholproblem, har detta följts upp i samtal med honom samt att personal vid socialtjänstens missbruksenhet bekräftat att han under utredningstiden var aktuell för rådgivning och stöd samt att det fanns en planering om fortsatt kontakt. Vid rådgivningsbyrån erhåller klienten en serie av samtal kring alkohol, skadeverkningar och konsekvenser, varför antagandet att styvfadern endast vid något tillfälle uppsökte rådgivningsbyrån ej stämmer överens med den faktiska situationen.

Anmälan innehåller fyra punkter. Den första punkten gäller det faktum att fadern inte blivit informerad om att utredning gjorts. Det strider mot socialnämndens normala hantering men där har särskild hänsyn tagits till L:s starka önskan. De följande två punkterna avser L:s boende och hennes behov av extra stöd. Där har socialnämnden gjort bedömningen att L:s mamma har haft förmåga att avgöra L:s behov och hon har informerat om möjligheten att få hjälp. När det gäller den sista punkten, om styvpappans behov av insatser mot sitt missbruk, finns det dokumenterat att socialnämndens missbruksenhet varit engagerad med insatser.

---

J-O.S. yttrade sig över remissvaret.

JO inhämtade och granskade därefter kopior av socialförvaltningens i Östersunds kommun handlingar i ärendet.

Av Östersunds tingsrätts dom den 19 september 2002 i mål nr B 761-01, som också inhämtades, framgick att L:s styvfader dömdes för sexuellt ofredande mot L. Domen överklagades av både styvfadern och L. och målet hade inte avgjorts av hovrätten när JO fattade sitt beslut.

Under ärendets handläggning hos JO framkom att J-O.S. även hade gjort en anmälan till polis rörande socialnämndens handläggning av barnavårdsutredningen. En förundersökning inleddes av Åklagarkammaren i Östersund på grund av anmälan. Förundersökningen lades ned den 19 augusti 2003 på den grunden att brott inte kunde styrkas. I beslutet anfördes bl.a. följande.

Beslutet att inte underrätta båda vårdnadshavarna om utredningen strider mot normala rutiner. Bedömningen att det fanns skäl att frångå dessa i detta fall kan möjligtvis sägas vara felaktig men särskilt som inga åtgärder enligt utredarna skulle vidtas i anledning av utredningen kan bedömningen inte anses vara straffbar oaktsamhet.

Ärendet hos JO var vilande i avvaktan på åklagarens beslut i åtalsfrågan.

I ett beslut den 23 januari 2004 anförde *JO André* följande.

I förevarande ärende behandlas händelser och omständigheter som ägde rum under den tid socialtjänstlagen (1980:620) var gällande. Det är också bestämmelserna i den lagen som socialnämnden har hänvisat till i sitt yttrande. Den 1 januari 2002 trädde emellertid en ny socialtjänstlag i kraft. Jag har valt

att i det följande hänvisa till den nya författningen som, i aktuella delar, inte har inneburit några sakliga ändringar i förhållande till vad som gällde tidigare.

När en utredning om 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. Om barnets vårdnadshavare inte bor tillsammans måste nämnden se till att båda vårdnadshavarna får underrättelse om att utredning inletts. Det anges inte närmare med vilken skyndsamt 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. 243) uttalat att det i vissa speciella fall kan finnas situationer då nämnden kan avvakta något med att informera en vårdnadshavare om att en utredning 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 informationen inte ges i anslutning till att utredningen påbörjas. Ett skäl att avvakta kan t.ex. vara att en vårdnadshavare är svårt sjuk och inte bör oroas. Ett annat skäl kan vara att det är vårdnadshavaren själv som är misstänkt för ett övergrepp och att en inledd polisutredning befinner sig i ett känsligt läge.

I förevarande fall har socialnämnden inlett en barnavårdsutredning den 3 maj 2000. Utredningen avslutades den 17 oktober 2000. I utredningen anges angående kontakt med fadern att ”utifrån anmälan och utredning har bedömningen gjorts att ta hänsyn till L:s starkt uttalade önskan att ej informera fadern. Hon har flera gånger påtalat rädsla för faderns reaktion.”

Enligt journalanteckningarna i ärendet underlät förvaltningen att upplysa J-O.S. om utredningen på grund av vissa omständigheter hänförliga till hans personliga förhållanden. Därtill hade L. en mycket bestämd uppfattning om att fadern inte skulle få veta vad som hade hänt. De nu angivna omständigheterna kan möjligen utgöra en godtagbar förklaring till att nämnden inte omedelbart upplyste J-O.S. om att en utredning hade inletts. Nämnden har dock inte kunnat undanhålla honom informationen under någon längre tid.

J-O.S. kom aldrig att höras under utredningen och han fick inte ens information om att en utredning pågick. Han fick inte heller del av den färdiga utredningen. Av socialförvaltningens journalanteckningar framgår att J-O.S. fick information om utredningen först efter det att han själv kontaktat förvaltningen den 16 juli 2001 sedan L. hade berättat för honom vad som hänt. Att nämnden helt underlät att underrätta en vårdnadshavare om en barnavårdsutredning är givetvis oacceptabelt. Eftersom fadern hölls ovetande om händelserna kunde han inte fullgöra de skyldigheter som han har haft i sin egenskap av vårdnadshavare att tillgodose flickans behov av goda och trygga förhållanden. Nämnden kan inte undgå allvarlig kritik för sin underlåtenhet.

När det gäller J-O.S:s övriga klagomål gör jag följande bedömning.

När man misstänker att ett barn blir utsatt för ett sexuellt övergrepp av en person som bor i samma hem som barnet, finns det starka skäl som talar för att barnet under en tid behöver beredas vård utanför hemmet. För att nämnden

skall kunna bedöma saken är det av vikt att det utförs en ingående utredning angående barnets förhållanden och risken för att barnet på nytt skall utsättas för ett övergrepp. En utredning om misstänkta sexuella övergrepp i hemmet är förenad med uppenbara svårigheter och ställer stora krav på handläggaren. När övergrepp äger rum inom familjens slutna krets finns som regel ingen möjlighet till insyn för annan i barnets förhållanden. Förutom att det åligger handläggaren att inhämta uppgifter från anhöriga, andra barnet närstående och dem som i övrigt kan lämna upplysningar blir det därför en viktig uppgift för handläggaren att nära samverka med andra myndigheter som genom sin särskilda sakkunskap kan bringa klarhet i saken.

Enligt min mening kan det i förevarande fall, särskilt mot bakgrund av att uppgifter från fadern inte inhämtades, diskuteras om barnavårdsutredningen kunde läggas till grund för några säkra slutsatser rörande L:s förhållanden och behov av skydd. Bedömningen av om hon i den situation som då förelåg behövde beredas vård utanför hemmet eller om det fanns behov av andra stödinsatser grundas dock ytterst på sådana överväganden som JO är återhållsam med att uttala sig om. Även om jag finner skäl att något ifrågasätta om underlaget för tjänstemännens beslut har varit tillräckligt, anser jag mig inte ha anledning att här frånga den angivna principen. Jag vill dock framhålla att det i så svårbedömda fall som detta kan vara lämpligt att förvaltningen för upp frågan om barnets eventuella behov av vård utanför hemmet till nämnden för ställningstagande.

Avslutningsvis vill jag anföra följande synpunkter när det gäller nämndens uppföljningsansvar.

När barnavårdsutredningen avslutades fanns fortfarande vissa frågetecken rörande L:s situation. Sålunda pågick fortfarande förundersökningen angående misstanke om allvarliga övergrepp i hemmet. Vidare hade styvfadern, som L. bodde tillsammans med, missbruksproblem. Mot bl.a. den bakgrunden har nämnden självfallet varit skyldig att närmare följa upp hur L:s situation utvecklades. Jag har emellertid inte funnit någon dokumentation i de handlingar som nämnden tillställt JO som utvisar att några ytterligare kontakter har förekommit från nämndens sida. Tvärtom synes nämnden, enligt vad som kan utläsas av barnavårdsutredningen, ha förlitat sig i viss mån på L:s egen förmåga att ta initiativ till kontakter med skolkuratoren och utredare om hon ansåg sig behöva hjälp. Jag kan sammanfattningsvis inte dra någon annan slutsats än att någon uppföljning inte har skett. Nämnden får därmed anses ha åsidosatt sin uppgift att tillgodose L:s behov av skydd och stöd.

**Fråga om tjänstemän vid en socialförvaltning hade brustit i objektivitet vid handläggningen av ett s.k. barnavårdsärende m.m.**

(Dnr 3540-2002)

M.H. klagade i en anmälan till JO på tjänstemän vid socialförvaltningen i Sigtuna kommun och en läkare vid Akademiska sjukhuset i Uppsala. Klagomålen rörde bl.a. underlåtenhet att lämna information till honom samt krän-

kande uttalanden i samband med handläggningen av ett ärende som rörde hans son J.

JO anmodade Socialnämnden i Sigtuna kommun att göra en utredning och inkomma med yttrande i anledning av de klagomål som M.H. hade framfört. Därvid angavs att remissvaret kunde begränsas till att avse vad M.H. hade anfört angående handläggningen av två s.k. barnavårdsutredningar som nämnden hade utfört under år 2001 och besvarandet av frågor från M.H. angående dessa utredningar.

Socialnämnden lämnade som sitt remissvar en skrivelse som hade upprättats av utvecklingsledaren Stefan Skarin och arbetsledaren Maria Mistander. I yttrandet anfördes i huvudsak följande (åberopade bilagor har här utelämnats).

Under hösten 1999 blev socialtjänsten inblandad i den pågående vårdnadstvisten mellan M.H. som käre och S.L. som svarande vid Sollentuna tingsrätt. Socialtjänsten anmodades inkomma med yttrande till tingsrätten med anledning av ifrågavarande tvist.

Barbro Pegelow kom att kalla såväl S.L. som M.H. till samarbetsamtal. M.H. kom emellertid att lämna återbud, under motivering att han saknade tid att träffas.

För att undvika en omfattande skriftväxling föreslog Barbro Pegelow M.H. att de två skulle sammanträda för att reda ut eventuella frågetecken. M.H. motsatte sig detta och resultatet blev därför en tämligen omfattande skriftväxling mellan parterna under hela hösten 1999. Barbro Pegelow konstaterade att skriftväxlingen i flera delar var olustig och jämväl resulterade i att ärendet ej framskred. M.H. kom vid upprepade tillfällen att ifrågasätta Barbro Pegelows roll i sammanhanget.

I belysande syfte bifogas det yttrande som tillställdes Sollentuna tingsrätt i vårdnadstvisten, bilaga 1.

Det skall därtill upplysas att Barbro Pegelow kommit att ha ytterligare kontakt med familjen bl.a. genom att närvara vid umgängesutväxling kring millennieskiftet samt försommaren 2000.

I januari 2001 inkom en skriftlig anmälan enligt dåvarande § 71 socialtjänstlagen från läkare på Rikskvinnocentrum i Uppsala, bilaga 2.

Ifrågavarande anmälan resulterade i en § 50-utredning som inleddes 2001-02-01 och avslutades 2001-02-15. Utredningen resulterade i förslag till insatser bestående i en barnpsykiatrisk utredningen enligt § 6 SoL. Uppdrag lämnades till överläkare Abdulbaghi Ahmad, Akademiska sjukhuset i Uppsala. Det skall i sammanhanget upplysas att vid denna tidpunkt var modern S.L. ensam vårdnadshavare. § 50-utredningen jämte remiss till överläkare Abdulbaghi Ahmad bifogas, bilaga 3 och 4.

Rent kronologiskt kom därefter Sollentuna tingsrätt att hålla förhandling i vårdnadstvisten 2001-01-22 varvid Barbro Pegelow kallades att höras som vittne. Hennes inställning såsom tingsrätten uppfattade saken finns redovisad i tingsrättens dom från 2001-02-16. Barbro Pegelow såväl som övriga socialsekreterare som kommit att ha regelbunden kontakt med M.H. har uppfattat mannens uppträdande över tiden som obehagligt, hotfullt och aggressivt.

Den ovan angivna domen från Sollentuna tingsrätt kom att resultera i gemensam vårdnad om sonen J.

Efter det att den gemensamma vårdnaden blev känd kom doktor Abdulbaghi Ahmad att bli vederbörligt informerad härom. I enlighet med sitt regelverk som doktor hade han då att tillse att båda vårdnadshavarna blev vederbörligt involverade i den pågående utredningen. Modern S.L. motsatte sig emellertid att fadern deltog i utredningen. Som en direkt följd härav nödgades doktor Abdulbaghi Ahmad abrupt avsluta utred-

ningen och kom blott att åstadkomma ett yttrande i saken. Yttrandet i fråga kom 2001-04-17 socialförvaltningen till del.

Som ett resultat av doktor Abdulbaghi Ahmads yttrande, bilaga 5, initierades en ny § 50-utredning enligt SoL. Datum för utredningens inledande är 2001-05-07. Föräldrarna blir samma dag informerade härom.

Under § 50-utredningens gång kom handläggande socialsekreterare Gia Kjellén att sammanträffa med J. vid fem tillfällen, varje gång utan att någon av föräldrarna var närvarande. Gia Kjellén kom därtill att sammanträffa med modern vid fem tillfällen och fadern vid ett tillfälle. Fadern fick möjlighet att delta i utredningen mer aktivt men han avböjde vid flera tillfällen förslag på mötestider. Det skall i sammanhanget upplysas att M.H. kallats vid tolv olika tillfällen för att beredas tillfälle att närvara i utredningen. Blott vid ett tillfälle har han accepterat att närvara. Socialtjänsten har med stor nitiskhet försökt involvera M.H. i den viktiga utredningen. Med beklagan kan konstateras att resultatet blev magert. De nyss omnämnda kallelserna/skrivelserna spänner över tidsperioden maj-oktober 2001, bilaga 6–11.

Den nya § 50-utredningen utmynnade i att pojken J:s behov av ytterligare kontakt med barnpsykiatrisk expertis bedömdes som än mer angelägen än tidigare. Socialtjänsten ansträngde sig för att motivera föräldrarna att ta till sig denna uppfattning men konstaterade med beklagan att fadern motsatte sig den tänkta barnpsykiatriska medverkan varför densamma förföll då parterna som tidigare anförts hade gemensam vårdnad. § 50-utredningen enligt SoL avslutades 2001-11-07. Densamma kommunicerades med föräldrarna skriftligen, bilaga 12.

### Avslutande synpunkter

Socialtjänsten har med ovanstående redogörelse eftersträvat att kronologiskt försöka redogöra för det bakomliggande händelseförloppet och därigenom också besvara ställda frågor i relevanta delar.

Socialtjänsten vill i detta sammanhang påpeka att det är pojken J:s intresse och väl som hela tiden stått i förgrunden för det arbete som utförts från socialtjänstens sida. Jämte socialtjänstlagen är FN:s barnkonvention socialtjänstens ledstjärna. Barnets bästa skall alltid sättas i främsta rummet.

Socialtjänsten har med stor grad av nitiskhet och ambition arbetat för att få till stånd en bärande och fungerande kommunikation med vårdnadshavarna i syfte att om möjligt garantera J. en anständig och kärleksfull uppväxttid. Socialtjänsten har i möjligaste mån försökt involvera respektive vårdnadshavare.

M.H. yttrade sig över remissvaret.

JO hemställde därefter att socialnämnden skulle göra en kompletterande utredning och inkomma med yttrande beträffande följande frågor.

Förelåg, främst mot bakgrund av att barnet remitterades för barnpsykiatrisk utredning, förutsättningar för att avsluta den första barnvårdsutredningen den 15 februari 2001?

I remissen till barnpsykiater den 15 februari 2001 angavs ”Till bilden hör också att pappa hotat mamma men också socialsekreterare vid familjerätten här i kommunen”. Vilket underlag fanns för den uppgiften?

I ett förnyat remissvar anförde nämnden följande (de återopade bilagorna har här utelämnats).

1) Den § 50-utredning jämlikt socialtjänstlagen som färdigställdes 01-02-15 resulterade i att pojken J. berättigades bistånd enligt 6 § socialtjänstlagen i form av barnpsykiatrisk utredning. Som en följd av detta beslut kom socialtjänsten att begära biträde av medicine doktor tillika barnpsykiatrikern Ahmad. Remissen var följaktligen en logisk konsekvens av utfallet av § 50-utredningen, se beslut om avslutande av § 50-utredning, bilaga 1.

2) Underlaget beträffande familjerättens uppfattning grundade sig på det sätt på vilket mannen uppträtt inför handläggande socialsekreterare vid flera tillfällen bl.a. Gia Kjellén. Det skall upplysas att Gia Kjellén är en mycket erfaren socialsekreterare som inte normalt räds för negativa uttalanden från kommunmedborgare. I det aktuella fallet hävdas med bestämdhet att uppträdandet vid flera tillfällen framkallat direkt oro hos Gia Kjellén vilket föranledde henne att uttrycka sig på sätt som nu kommit i dagen. Hoten har ej resulterat i polisanmälan, oaktat saken har övervägts.

Beträffande hot mot mamman har dessa blivit föremål för polisutredning. Hoten har enligt uppgift från modern ägt rum vid flera tillfällen. Gia Kjelléns uttryckssätt i skrivelsen 01-02-15 var därför försvarligt.

Socialtjänsten finner mot bakgrund av den offentlighet som präglar denna sak att det är av vikt att skydda personer som anges som målsäganden varför det ej på detta stadium finns anledning att ytterligare kommentera innehållet i de tillmälen som riktats mot mamman.

M.H. yttrade sig över remissvaret.

I ett beslut den 28 maj 2004 anförde *JO André* följande.

M.H. har på flera punkter ifrågasatt socialnämndens handläggning av de båda utredningar som nämnden utförde rörande J. under år 2001 och nämndens kontakt med honom i samband med utredningarna. Jag har inte ansett att det är motiverat att behandla alla de frågor som aktualiserats i ärendet utan jag har begränsat mig till några som enligt min mening är centrala.

Den barnavårdsutredning som socialnämnden inledde i januari 2001 föranleddes av en anmälan som gjordes av en läkare vid Rikskvinnocentrum vid kvinnokliniken, Akademiska sjukhuset i Uppsala. Enligt anmälan hade M.H. vid flera tillfällen inte respekterat tidpunkterna för sitt umgänge med J. och modern hade vid flera tillfällen anmält honom för egenmäktighet med barn. Avslutningsvis anförde läkaren i sin anmälan följande.

Jag bedömer att en så pass stor pojke skall inte behöva bli behandlad på detta sätt. Det får bedömas mycket allvarligt att avtal inte hålls. Jag bedömer det vara av största vikt att en noggrann utredning görs av pojkens situation hos fadern. Det har även framkommit tecken på att sonen tvingas till handlingar som han innerst inne inte vill.

M.H. synes i sin anmälan till *JO* ifrågasätta om det fanns grund för socialnämnden att i januari 2001 inleda en utredning. Han har anført att det vid den aktuella tiden pågick en process i domstol rörande vårdnaden om J. och att domstolen inte hade förordnat om någon utredning beträffande J. utöver den vårdnadsutredning som förelåg. M.H. har vidare anført att han inte underrättades om att utredningen inleddes och att förvaltningen inte tog kontakt med honom under utredningsarbetet.

Enligt 11 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453), SoL, skall socialnämnden utan dröjsmål inleda utredning av vad som genom ansökan eller på annat sätt



har kommit till nämndens kännedom och som kan föranleda någon åtgärd av nämnden. Vid en utredning av om socialnämnden behöver ingripa till ett barns skydd eller stöd får nämnden, för bedömningen av behovet av insatser, konsultera sakkunniga samt i övrigt ta de kontakter som behövs. Utredningen skall bedrivas så att inte någon onödigt utsätts för skada eller olägenhet. Den skall inte göras mer omfattande än vad som är motiverat av omständigheterna i ärendet (11 kap. 2 § SoL).

Mot bakgrund av att det pågick process i domstol angående vårdnad om och umgänge med J. kan det finnas utrymme för olika uppfattningar om huruvida det fanns skäl för socialnämnden att inleda en utredning med anledning av den anmälan som läkaren gjorde angående J. Som framgår av det nyss anförda har nämnden emellertid en långtgående skyldighet att utreda ett barns behov av stöd från socialtjänstens sida. Den omständigheten att det pågår en vårdnadstvist vid domstol utgör då självfallet inget hinder mot att en barnavårdsutredning inleds. Nämndens beslut att i förevarande fall inleda en utredning grundas ytterst på sådana överväganden som JO är återhållsam med att uttala sig om. Vad som har kommit fram i detta ärende föranleder mig inte att frångå den principen.

När det gäller socialnämndens information till M.H. angående utredningen och kontakt med honom under utredningstiden vill jag framhålla följande.

Den som berörs av en utredning som rör om socialnämnden behöver ingripa till ett barns skydd eller stöd skall underrättas om att en utredning inleds (11 kap. 2 § tredje stycket SoL). Någon skyldighet att informera en förälder som inte har vårdnaden om barnet föreligger inte enligt bestämmelsen.

Eftersom modern ensam hade vårdnaden om J. kan socialnämnden enligt det nyss anförda inte anses ha begått något fel när den inte underrättade M.H. om att en utredning inleddes. Man kan däremot fråga sig bl.a. om M.H. inte borde ha hörts under utredningen. Beslutet att inleda en utredning hade uppenbarligen sin grund i motsättningar mellan föräldrarna. Den läkare som hade gjort anmälan ifrågasatte J:s förhållanden hos sin far i samband med umgängestillfällena. Utan att höra M.H. rörande dessa uppgifter måste det ha varit svårt för socialnämnden att bilda sig en bestämd uppfattning om det fanns behov av några insatser från nämndens sida beträffande J. och vilka insatser som skulle vara mest ändamålsenliga. Det kan i och för sig tänkas att M.H:s synpunkter var kända för utredarna genom de kontakter som familjerätten hade haft med honom. I den mån handläggarna inhämtade uppgifter från familjerättsenheten eller ur utredningen angående vårdnaden om J. har detta inte redovisats i barnavårdsutredningen.

Barnavårdsutredningen mynnade ut i ett förslag om bistånd i form av en barnpsykiatrisk utredning. Om den barnpsykiatriska utredningen utgjorde ett led i socialnämndens försök att klarlägga J:s behov av stöd från nämndens sida borde utredningen inte ha avslutats innan resultatet av BUP:s utredning förelåg. Den barnpsykiatriska utredningen synes dock ha varit avsedd som en självständig insats till stöd för J. och den skulle inte ligga till grund för något beslut av nämnden.

Socialnämndens utredning hade inletts på grund av oro för hur J. påverkades av konflikten mellan föräldrarna och för hur han hade det hos fadern i

samband med umgängestillfällena. På dessa frågor gav utredningen inte något egentligt svar. Inte heller fanns någon analys av vilka insatser som var mest ändamålsenliga för att tillgodose J:s behov av stöd från socialtjänstens sida. Det finns därför skäl att ifrågasätta om utredningen uppfyllde de krav på som bör ställas på en sådan.

När det gäller innehållet i utredningen har jag redan pekat på att uppgifter från fadern inte redovisas i den. Inte heller framgår det av utredningen vad modern närmare uppgav rörande J:s hjälpbehov eller vilka uppgifter som läkaren hade lämnat vid samtal med utredarna. Härtill kommer att handläggarna inte heller hade träffat J. Med tanke på att han snart skulle fylla elva år måste det ha legat nära till hands att låta honom komma till tals. I sammanhanget bör det även noteras att utredningen avslutades den 15 februari 2001 och att tingsrätten meddelade dom i målet angående vårdnad om och umgänge med J. den 16 februari. Det är förvånande att nämnden inte avvaktade tingsrättens dom eftersom utgången i vårdnadsmålet sannolikt hade betydelse för vilka insatser som kunde bli aktuella.

Det finns således flera frågetecken rörande nämndens utredningsarbete. Med utgångspunkt från nämndens syfte med utredningen var den enligt min mening alltför knapphändig för att den skulle kunna ligga till grund för några slutsatser rörande J:s hjälpbehov.

Enligt utredningen borde J. få kontakt med barnpsykiatrin. Socialförvaltningen kontaktade en läkare vid Akademiska sjukhuset i Uppsala och frågade om denne kunde ta sig an J. I en remiss till sjukhuset redogjordes inledningsvis för tvisten mellan föräldrarna rörande J. Härutöver anfördes följande.

Eftersom mamman har i kontakt med familjerätten och vår socialchef uttryck sin oro för sonen skulle jag vilja att han får genomgå en barnpsykiatrisk utredning. Vad händer egentligen med den här pojken när han tvingas umgås med pappa? Hur mår han i föräldrarnas kamp? Till bilden hör också att pappa hotat mamma men också socialsekreterare på familjerätten här i kommunen.

Mot bakgrund av innehållet i skrivelsen har jag från nämnden inhämtat ett särskilt yttrande om vilket underlag det fanns för uppgifterna om hot mot modern och tjänstemän vid socialförvaltningen.

Nämndens remissvar ger vid handen att uppgiften om att M.H. skulle ha hotat J:s mor uteslutande grundades på vad modern uppgett och att modern hade gjort anmälningar om saken till polis. Däremot hade, såvitt nämnden redovisat, M.H. inte dömts för olaga hot och inte heller hade något beslut om åtal fattats. Enligt min mening hade nämnden inte fog för att i remissen uppges att M.H. hade hotat J:s mor.

Frågan om hot mot personal vid familjerättsenheten har berörts vid skriftväxling mellan förvaltningen och M.H. Med anledning av att M.H. ställt en fråga till förvaltningen om de hot som han skulle ha riktat mot tjänstemän där uppgav bl.a. Gia Kjellén i en skrivelse den 17 maj 2002 att "Hotet mot socialsekreterare hänvisar till ditt hotfulla uppträdande mot socialsekreterare på familjerätten i Sigtuna kommun". I en skrivelse den 27 juni 2002 till M.H. uppgav socialchefen Caroline Henjered: "Vi kan konstatera att Du uppfattats som hotfull, varför begreppet hotad kan bedömas som hårt i förhållande till

hotfull.” Frågorna om ”hot ” berörs även i ett brev som familjehemskonsulenten Pegelow skrev till M.H. den 16 juli 2002. Hon uppgav därvid följande.

Som du minns hade du och jag en skriftväxling hösten 1999, med anledning av att jag skulle göra ett s.k. snabbyttrande. --- De brev som jag emottog av dig under hösten uppfattade jag då som obehagliga med en underton av hotfullhet. Vid nyår skulle du sedan träffa J. Han överlämnades till dig i mitt tjänsterum. Då vi träffades fick jag en helt annan uppfattning om dig. Jag tyckte att du agerade på ett mycket bra och sansat sätt.---

---

Jag kan inte specifikt säga att du hotat mig, det har du inte gjort. Däremot står jag upp för att det i dina brev fanns en ton, som då gav mig ett obehag.

Om en myndighet ger uttryck för att en tjänsteman har blivit ”hotad” måste detta närmast uppfattas som ett påstående om att någon har begått en sådan gärning som utgör ett brott enligt 4 kap. 5 § brottsbalken. Under alla förhållanden får uttrycket anses innebära ett påstående om att en person har betett sig grovt otillbörligt mot tjänstemannen.

Jag vill rent allmänt framhålla att i mål och ärenden som rör vårdnad om barn ligger det i sakens natur att en förälder agerar med kraft för den ståndpunkt som han eller hon anser vara riktig. Det är självklart att en förälder har rätt att aktivt verka för att en utredning blir objektiv och att den utförs av kompetent personal. En part är oförhindrad att framföra kritiska synpunkter på utredningsarbetet. Att han ifrågasätter utredningsarbetet eller förklarar att han eller hon skall klaga på handläggningen till en tillsynsmyndighet utgör i sig inte något ”hot”. Inte heller utgör den omständigheten att ”samtalsklimatet” kan bli otrevligt något hot i egentlig mening.

Nämnden har anmodats att redovisa vad som låg till grund för uppgiften att M.H. skulle ha hotat tjänstemän vid förvaltningen. I sitt yttrande har nämnden anfört att uppgiften om hot grundade sig på det sätt på vilket M.H. uppträtt inför olika socialsekreterare. Nämnden har emellertid i sitt yttrande inte angett vid vilket eller vilka tillfällen eller på vilket sätt som tjänstemän utsatts för hot. Utredningen i övrigt i ärendet talar med viss styrka för att M.H. inte har hotat någon tjänsteman vid förvaltningen. Att uppgiften om hot togs in i remissen till Akademiska sjukhuset i Uppsala får därför anses ha utgjort en grov kränkning av M.H. Att uppgiften togs in i remissen är också allvarligt eftersom den kunde påverka den barnpsykiatriska utredningen.

Vid den barnpsykiatriska kliniken vid Akademiska sjukhuset i Uppsala inleddes under våren 2001 ett arbete beträffande J. Arbetet avbröts dock efter en kort tid på grund av meningsskiljaktigheter mellan läkaren och modern om hur utredningen skulle utföras. Läkaren skrev då ett utlåtande som skickades till socialförvaltningen i Sigtuna kommun.

M.H. har framställt klagomål mot den läkare som skrev utlåtandet. Hans klagomål mot läkaren har Socialstyrelsen prövat inom ramen för ett tillsyns- ärende. Mot den bakgrunden har jag inte funnit skäl att vidta någon åtgärd med anledning av M.H:s anmälan i denna del.

Med hänsyn till innehållet i läkarens utlåtande inledde socialnämnden en ny utredning beträffande J:s förhållanden. Med hänvisning till vad jag har anfört ovan rörande nämndens utredningsskyldighet finner jag inte skäl att anlägga några synpunkter på det beslutet. När det gäller utredningsarbetet har M.H. gjort gällande bl.a. att förvaltningen vid flera tillfällen talade med J. utan att han i egenskap av vårdnadshavare informerades om detta.

Jag har i och för sig inte någon synpunkt på att utredarna bedömde att det fanns skäl att tala med pojken. Såvitt framgår av nämndens remissvar och utredningen i övrigt synes M.H. sedan han blivit vårdnadshavare inte ha upplysts om handläggarnas samtal med J. Jag vill därför erinra nämnden om att en utredning angående barn skall bedrivas i samråd med barnets båda vårdnadshavare samt att nämnden på ett lämpligt sätt skall upplysa dem om hur utredningsarbetet kommer att bedrivas.

### Fråga om det fanns skäl för en socialförvaltning att göra ett oanmält hembesök

(Dnr 786-2003)

I en anmälan till JO anförde makarna J-O.W. och K.W. m.fl. klagomål mot socialsekreterarna Katarina Bergman och Anna Söderström vid Socialjouren i Karlstads kommun. I anmälan riktades kritik mot de båda socialsekreterarnas agerande i samband med att de besökte J-O.W. i makarnas bostad den 9 februari 2003 tillsammans med J-O.W:s svärson, U.R.

Anmälan remitterades till Social- och arbetsmarknadsnämnden i Karlstads kommun för utredning och yttrande. Som sitt yttrande lämnade nämnden en skrivelse som upprättats av de berörda tjänstemännen, Katarina Bergman och Anna Söderström. De anförde bl.a. följande.

Under eftermiddagen 2003-02-09 kontakter U.R., far till A och S, Socialjouren. Vi träffar honom i polishuset i Karlstad dit han kört från Strängnäs med anledning av att han planerar att hämta sina barn hos sin svärfar, barnens morfar J-O.W.

U.R. berättar att barnens mor S.R. lämnat barnen hos deras morfar för ca 1½ vecka sedan mot hans vilja. Detta med anledning av en händelse i hemmet där han av S.R. blivit anmäld för olaga hot. Oklart exakt vad som inträffat.

Vid kontroll med polisen står det klart att U.R. är vårdnadshavare för båda barnen tillsammans med S.R., vidare att det finns en anmälan om olaga hot, dock framgår ej vad anmälan består i.

U.R. berättar att han misslyckats i sina försök att få kontakt med barnen hos svärfadern med sambo som nekat honom att prata med barnen per telefon. U.R. är uppenbart skrädd över situationen att inte få kontakt med barnen, han anser att de bör komma hem till Strängnäs snarast och gå till skolan.

Vidare berättar han att under gårdagen kom S.R. hem tillsammans med sin mamma och syster till parets gemensamma bostad i Strängnäs för att hämta en del av S.R:s tillhörigheter. U.R. hade då känt sig hotad och med anledning av det gjort en polisanmälan. Paret ligger i skilsmässa.

U.R. ber Socialjouren om hjälp att hämta barnen, vi förklarar då att vi ej har befogenhet att hämta barnen utan att det är vårdnadshavarnas ansvar att se till barnens bästa.

Vidare förklarar vi för U.R. att Socialjouren endast kan agera och hämta barn om det föreligger skäl för ett omhändertagande enligt 6 § lagen (1990:52) om vård av unga, LVU.

Vi går honom till mötes och gör honom sällskap till adressen där barnens morfar bor, överenskommelsen med U.R. är att vi följer med som stöd för honom men att det är upp till honom att föra sin talan.

Vi finns i bakgrunden då U.R. ringer på dörren, då J-O.W. öppnar dörren flyttar sig U.R. och ställer sig bakom oss. J-O.W. öppnar och börjar omedelbart att skrika högljutt till oss och framför allt till U.R. Vi ber att få komma in i huset, han släpper då in oss och vi blir under hela besöket stående i hallen. Innehållet i det J-O.W. förmedlar är att han ej kommer att lämna ut barnen, han anser varken att dottern S.R. eller U.R. är kapabla att ta hand om dem, vidare att han har lovat S.R. att ej lämna ut dem till U.R.

Vidare är J-O.W. mycket upprörd över anledningen till att socialtjänsten kommer hem till hans hem. Då han ber om tjänstelegitimation är en av oss på väg ut i bilen för att hämta den, J-O.W. blir då ännu mer upprörd. Vi skriver våra namn på en lapp och ger honom. [– – –] Socialjouren gavs aldrig möjlighet att förklara varför vi åkt hem till J-O.W., anledningen till att det ej var möjligt var hans sätt att uppträda, att han skrek oavbrutet och ej var mottaglig för det vi försökte förmedla. Med tanke på barnen var det absolut inte ett lämpligt läge att stanna längre i hemmet. Vi uppfattade situationen vara så pass hotfull att vi valde att efter en kort stund lämna hemmet. [– – –]

Vid telefonsamtal till S.R. framkommer anledningen till att barnen befinner sig i Karlstad, hon berättar om händelsen gällande anmälan om det olaga hotet från U.R. Vi har även telefonkontakt med Socialjouren i Strängnäs kommun, S.R. berättade att hon varit i kontakt med dem kvällen innan, vilket Socialjouren i Strängnäs bekräftar för oss.

Vår bedömning efter besöket hos familjen W., telefonsamtalen med S.R. samt kontakten med U.R. var att det ej förelåg kriterier som kunde ligga till grund för ett omhändertagande enligt 6 § LVU.

U.R. lämnade Karlstad i oförrättat ärende.

J-O.W. och K.W. yttrade sig över remissvaret.

I ett beslut den 3 juni 2004 anförde *JO André* följande.

Redan i samband med det första samtalet med U.R. måste det ha stått klart för Katarina Bergman och Anna Söderström att U.R. och hans hustru befann sig i konflikt med varandra och att också förhållandet mellan U.R. och hustruns far J-O.W. var spänt.

Om en enskild har vänt sig till socialtjänsten med önskemål om att myndigheten skall inta en stödjande och medlande roll i en konflikt är det av vikt att socialtjänsten arbetar så att alla berörda förstår myndighetens roll, uppgifter och befogenheter. Om socialtjänsten arbetar på ett sätt som hos någon av de inblandade är ägnat att ifrågasätta myndighetens opartiskhet riskerar man att konflikten i stället förvärras.

Jag har i och för sig förståelse för att Katarina Bergman och Anna Söderström fann skäl att överväga om någon form av ingripande från socialtjänstens sida var påkallat. Vad som var känt om det konfliktfyllda förhållandet mellan de inblandade borde emellertid ha manat till särskilt stor försiktighet vid val av vilket tillvägagångssätt som skulle väljas. Mot bakgrund av vad jag ovan har sagt om vikten av att alla inblandade förstår myndighetens roll vill jag ifrågasätta det lämpliga i att oanmält besöka J-O.W. tillsammans med

2004/05:JO1

U.R. I remissvaret har visserligen angetts att socialsekreterarna följde med som stöd för U.R. men att det ankom på honom att föra sin talan. Som händelsen nu utvecklades hamnade de båda socialsekreterarna i en situation där J-O.W., ställd inför det plötsliga hembesöket, uppfattade det som att de båda aktivt medverkade till stöd för U.R. i dennes avsikt att hämta sina barn. Enligt min mening borde socialsekreterarna före ett eventuellt hembesök ha ringt till J-O.W. och för honom förklarat socialtjänstens roll i sammanhanget.

Syftet med besöket synes emellertid även ha varit att försöka klarlägga om barnen for illa och om det fanns anledning att omhänderta dem. Det kan diskuteras om de uppgifter som U.R. lämnade var sådana att de över huvud taget motiverade ett oanmält hembesök. Oavsett hur det förhöll sig härvidlag inrymmer ett hembesök i det angivna syftet ett sådant inslag av myndighetsutövning att det som regel är olämpligt att andra än myndighetens representanter deltar i besöket.

Fråga om en socialförvaltning hade åsidosatt sina åligganden i ett ärende angående umgänge med barn genom att aktivt verka för att en förälder inte skulle få utöva det umgänge som domstol hade tillerkänt föräldern

(Dnr 1309-2002)

M.W. och hennes före detta make, A.W., har tillsammans två barn, bl.a. dottern J., född 1991. A.W. tillerkändes ensam vårdnaden om J. genom Uppsala tingsrätts dom den 9 oktober 2000. M.W. tillerkändes rätt till umgänge med J. vartannat veckoslut och fyra veckor under sommaren. I domen förordnades att vad som hade bestämts i ett interimistiskt beslut den 6 maj samma år i huvudsak skulle bestå till dess domen hade vunnit laga kraft. Tingsrätten hade i det beslutet förordnat bl.a. att M.W. skulle ha ensam vårdnad om J. och att A.W. skulle ha rätt till sedvanligt umgänge med J. Svea hovrätt förordnade den 12 mars 2001 att vad tingsrätten hade förordnat i sin dom om vårdnad och umgänge skulle gälla utan hinder av att domen inte hade vunnit laga kraft. A.W. fick således ensam vårdnaden om J. I anledning av hovrättens beslut yrkade A.W. att M.W. inte tills vidare skulle ha rätt till något umgänge med J. I ett beslut den 29 mars 2001 fann hovrätten inte skäl att ändra sitt tidigare ställningstagande i denna del.

Den 14 mars 2001 inledde Eriksbergs kommundelsnämnd i Uppsala kommun en s.k. barnavårdsutredning angående J. Den 23 mars samma månad beslutade nämnden att omedelbart omhänderta J. enligt 6 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU). J. befann sig då fortfarande i M.W:s vård. Därefter placerades J. under en kortare tid på Nyckelgården tillsammans med A.W. Den 6 april 2001 upphävde Länsrätten i Uppsala län beslutet om omedelbart omhändertagande.

Länsrätten avslog den 18 maj 2001 M.W:s ansökan om verkställighet av vad hovrätten interimistiskt hade förordnat om umgänget. Efter att M.W. överklagat länsrättens dom biföll Kammarrätten i Stockholm den 6 juli 2001 M.W:s överklagande på så sätt att kammarrätten förpliktade A.W. att vid vite

av 3 000 kr lämna ut J. för veckoslutsumgänge till M.W. Domen gällde omedelbart.

Länsstyrelsen i Uppsala län fattade den 9 november 2001 beslut i ett tillsynsärende efter anmälan från M.W. Klagomålen avsåg hur socialtjänsten i Eriksberg och familjerättsavdelningen på socialförvaltningen hade handlagt ärenden som rörde henne och hennes barn från år 1995 och framåt (dnr 502-1516-01).

M.W. klagade i en anmälan till JO på socialförvaltningen i Eriksbergs kommunalnämnd (numera Sydvästra distriktsnämnden) i Uppsala kommun. Hennes klagomål avsåg huvudsakligen handläggningen av ett barnavårdsärende rörande dottern J. Klagomålen riktade sig särskilt mot sektionschefen Margareta Roman och biträdande sektionschefen Lena Gök Andersson. M.W. anförde bl.a. följande.

Socialförvaltningen hade underlåtit att anmäla J:s far för sexuella övergrepp i samband med julen 2000. Vidare hade J. blivit felaktigt behandlad på behandlingshemmet Nyckelgården i mars 2001. Socialförvaltningen hindrade M.W. från att utöva det umgänge mellan henne och dottern som var fastställt av domstol. Margareta Roman och Lena Gök Andersson befann sig i A.W:s hem när hon skulle hämta dottern för umgänge och hindrade henne då från att träffa dottern. Margareta Roman påstod när hon vittnade i vårdnadsålet i hovrätten att M.W. hade misshandlat sin dotter både fysiskt och psykiskt. Socialförvaltningen kontaktade en ny psykolog i stället för att vända sig till den som J. gick hos före omhändertagandet. Denne gjorde uttalanden efter endast ett möte med flickan. M.W. har inte fått någon hjälp av socialtjänsten med att få träffa sin son. M.W. begärde att få byta handläggande socialförvaltning men nekades detta.

M.W. hade också synpunkter på det sätt på vilket en kontaktperson utförde sitt uppdrag vid umgängestillfällena mellan M.W. och J.

M.W. inkom med kompletterande skrivelser under ärendets gång och gav in ett antal handlingar.

Inledningsvis inhämtades länsstyrelsens beslut. JO infortrade även bl.a. vissa handlingar ur kommunalförvaltningens akt angående J. och tog del av akten i JO:s ärende dnr 1545-2001.

Eriksbergs kommunalnämnd i Uppsala kommun anmodades att inkomma med utredning och yttrande över M.W:s anmälan till JO såvitt avsåg handläggningen av umgängesfrågan under perioden mars–september 2001. Nämnden gav som sitt remissvar in ett omfattande yttrande undertecknat av Margareta Roman och Lena Gök Andersson.

Frågan angående handläggningen av umgänget mellan M.W. och dottern under den aktuella perioden berördes inte närmare i remissvaret. Mot den bakgrunden anmodades nämnden att inkomma med kompletterande utredning och yttrande rörande handläggningen av umgängesfrågan. Härvid skulle särskilt beläggas vilka ställningstaganden som gjordes med anledning av beslut från Svea hovrätt den 12 mars och 29 mars 2001 angående umgänge och Kammarrättens i Stockholm dom den 6 juli 2001 angående verkställighet av allmän domstols beslut rörande umgänge.

Sydvästra distriktsnämnden i Uppsala kommun (tidigare Eriksbergs kommundelsnämnd i Uppsala kommun) gav in följande remissvar, som var under-tecknat av bl.a. ordföranden Jürgen Koch.

---

### Utredning jml 50 a § SoL

Utredning jml dåvarande 50 a § SoL inleddes angående J. 010314. Grunden för utredningens öppnande var att J:s far, A. W. uttryckte mycket stark oro över J. i den aktuella situationen. Oron bedömdes vara rimlig utifrån socialtjänstens tidigare långvariga kännedom om ärendet. Se vidare grunderna för utredningens öppnande i tidigare inlämnad kopia av utredning.

Beslut om omedelbart omhändertagande av J., jml 6 § LVU, fattades 010323 och verkställdes samma dag. Efter det omedelbara omhändertagandet placerades J. tillsammans med sin pappa på Nyckelgården. J. var vid placeringen mycket avståndstagande gentemot sin pappa. Socialtjänstens uppfattning var att J:s avståndstagande berodde på att hon utsatts för mycket stark påverkan av sin mamma att ta avstånd från sin pappa. Tanken med placeringen på Nyckelgården var att J. och A.W. skulle få stöd av erfaren behandlingspersonal, att hitta tillbaka till sin i grunden goda relation till varandra.

J. mådde mycket dåligt i början av vistelsen på Nyckelgården. Utifrån detta, och det faktum att M. W. tidigare bundit J. så hårt till sig, och dessutom så starkt motsatte sig och motarbetade att J. överlämnades till pappan efter det interimistiska beslutet om enskild vårdnad, bedömde utredarna att det skulle vara skadligt för J. att ha umgänge med sin mamma. J. var mycket sårbar efter det dramatiska uppbrottet från mamman och det bedömdes finnas påtaglig risk för ett "själsligt sammanbrott" hos henne om hon åter skulle träffa sin mamma på egen hand och ånyo utsättas för den kraftfulla negativa påverkan som mamman tidigare utsatt henne för.

Inledningsvis vägrades M.W. ha umgänge med J. med stöd av LVU. Det omedelbara omhändertagandet upphävdes dock 010406 vilket innebär att M.W. återigen hade juridisk rätt till umgänge med J. Utredarnas bedömning kvarstod dock och inledningsvis övervägdes ett nytt omedelbart omhändertagande för att skydda J. Efter juridisk genomgång och konsultation stod det dock klart att LVU ej var tillämplig då M.W. inte längre var vårdnadshavare för J. Dessutom var det möjligt att samarbeta med den faktiska vårdnadshavaren, A.W. Utredarna klaggjorde därför för A.W. att han, utifrån Föräldrabalken, i egenskap av enskild vårdnadshavare, har ansvar och skyldighet att skydda J. från att utsättas för den fara som utredarna bedömde att en kontakt med modern skulle innebära för J. under de aktuella omständigheterna. Utredarna klaggjorde även att om A.W. trots dessa rekommendationer skulle lämna ut J. till M.W. så skulle ett nytt omedelbart omhändertagande jml 6 § LVU kunna bli aktuellt, då detta handlande skulle uppfattas som en brist i A.W:s egen föräldraförmåga. M.W. meddelades ovanstående per brev daterat 010410 (*bilagan är här utelämnad*).

### Begäran om verkställighet av umgänge

I början av maj 2001 begärde M.W. verkställighet av umgänget med J. i Länsrätten. Stf sektionschef Lena Göök Andersson ombads att närvara vid förhandlingen som vittne. Inför förhandlingen åkte Lena Göök Andersson på hembesök till J. och A.W. för att höra J:s egen inställning till ett återupptaget umgänge med mamman. Vid samtalet uttryckte J. stark



rädsla för sin mamma och rädsla över att återigen riskera att dras in i mammans sätt att uppfatta pappan och omvärlden. J. förmedlade med tydlighet att hon ännu ej var mogen att återuppta umgänget med mamman. Se det nedtecknade samtalet med J. i sin helhet i tidigare inlämnad bilaga 4 (*bilagan här utelämnad*).

Lena Gök Andersson framförde i Länsrätten 010515 att det skulle vara både olämpligt och psykiskt skadligt för J. att återuppta umgänget med mamman i det sårbara läge som hon då befann sig. Det nedtecknade samtalet med J. inlämnades också till rätten som underlag. Länsrätten avslog M.W:s ansökan om verkställighet av umgänget.

M.W. överklagade Länsrättens beslut och ärendet togs upp i Kammarrätten 010628. Inför den förhandlingen träffade sektionschef Margareta Roman J. för att återigen höra hennes inställning till ett återupptagande av umgänget. J:s position var densamma som tidigare. Margareta Roman sammanfattade återigen J:s inställning till ett återupptagande av umgänget, se tidigare inlämnad bilaga 5. Margareta Roman bedömde att J., om hon mot sin vilja skulle tvingas att träffa sin mamma, skulle löpa risk att hamna i ett känslomässigt sammanbrott som kan ge svåra skador och där hon sannolikt kan komma att behöva psykiatrisk vård. Det nedtecknade samtalet inlämnades till Kammarrätten som underlag men Margareta Roman hade ej möjlighet att närvara i rätten som vittne.

Kammarrätten biföll M.W:s överklagan med ändring av Länsrättens dom och fastställde att A.W. förpliktigades att vid vite av 3.000:/umgängestillfälle lämna ut J. för veckoslutsumgänge enligt fastställd umgängesplan. J. bröt samman när hon fick höra domstolsutslaget.

Sektionschef Margareta Romans bedömning i frågan om umgänge kvarstod oförändrad och Kammarrättens beslut föranledde därför att hon kontaktade Barn- och ungdomspsykiatriska mottagningen, akutavdelning 99D, överläkare Agneta Rosling, och begärde en akut barnpsykiatrisk bedömning av J:s reaktioner. Överläkare Agneta Rosling och psykolog Cecilia Arlinger hade möjlighet att träffa J. redan dagen därpå för en bedömning. Deras utlåtande stödjer socialtjänstens uppfattning, att det ej var lämpligt för J. att umgås med sin mamma på egen hand och enligt gällande umgängesplan. Av läkarutlåtandet framgår också att läkaren uppfattade J. som mycket rädd för sin mamma. Se utlåtandet i sin helhet i tidigare inlämnad bilaga 2.

Det första umgängestillfället inföll fredagen den 20/7. I samband med att M.W. skulle komma och hämta J. för umgänge fanns sektionschef Margareta Roman och soc. sekr. Ulrika Frycklund närvarande i hemmet för att fungera som stöd och iaktta J:s reaktioner. En annan anledning till närvaron var att bedöma om det förelåg risk för J:s hälsa och utveckling och om grund för ett nytt omedelbart omhändertagande jml 6 § LVU kunde anses föreligga.

M.W:s besök blev mycket uppslitande för J. Hon var påfallande rädd och spänd inför besöket och när M.W. ringde på dörren sprang J. upp på övervåningen och låste in sig på toaletten. Därifrån skrek hon bl.a. till mamman att hon ej ville träffa henne. M.W. ropade tillbaka till J. och försökte förmå henne att komma ner. Alla försök var dock förgäves och M.W. fick lämna hemmet med oförrättat ärende.

Nästa umgängestillfälle inföll fredagen den 3/8. Lena Gök Andersson var närvarande i hemmet tillsammans med familjehandlare Mac Dabram. J. var åter mycket stressad inför M.W:s besök. När hon såg M.W. komma mot huset började hon skaka i hela kroppen. J. började gråta innan M.W. ringt på dörren. Hon stannade denna gång kvar nere i vardagsrummet och J. och M.W. kunde då se varandra under "samtalet". Kommunikationen skedde på samma sätt som vid föregående hämtningsförsök. J. förmedlade med övertydlighet, tårar och förtvivlan att hon ej ville följa med M.W. och M.W. försökte få henne att ändra sig. M.W.

fick återigen lämna hemmet med oförrättat ärende. När modern hade gått grät J.

Inga fler försök till umgänge gjordes förrän domen i vårdnadsärendet var fastställt. Detta då M.W. ej tog initiativ till ett nytt försök till umgänge.

### Hovrättsförhandling i vårdnadsärendet

Hovrättsförhandling i vårdnadsärendet hölls 010816–17. Sektionschef Margareta Roman vittnade vid förhandlingen om socialtjänstens bedömningar, ställningstaganden och rekommendationer i fråga om umgänget samt om de försök till umgänge som ovan beskrivits. Hovrätten fastslog 010905 Tingsrättens dom och A.W. tilldömdes enskild vårdnad om J. och hennes bror. Hovrätten fastslog också att en kontaktperson skulle tillsättas som inledningsvis skulle medverka vid M.W:s umgänge med J. Umgänget skulle enligt domen ske den 8/9 och 22/9, två timmar per tillfälle, samt den 6/10 och den 20/10, fyra timmar per tillfälle. Fr.o.m. 0111 förväntades umgänget kunna ske utan kontaktperson närvarande.

### Sammanfattande kommentar

Socialtjänstens och utredande handläggares grundinställning är att barn så långt möjligt bör ha kontakt med båda sina föräldrar. Även J:s pappa A.W. är av denna uppfattning och han har, enligt utredarnas uppfattning, gjort allt han har kunnat för att motivera J. för ett umgänge med M.W. Detta bl.a. då han själv och hela hans familj har varit mycket illa, både psykiskt och ekonomiskt, av de många domstolsprocesser som varit med anledning av vårdnad och umgänge om främst J. A.W. har utifrån detta en stark önskan om att uppfylla de juridiska krav i fråga om umgänge som ställs på honom och utredarnas farhåga har snarast varit att han utifrån detta har ”pushat” J. för hårt.

J. för mycket illa under den tid hon levde tillsammans med M.W. Riktigt hur illa hon för kanske inte stod klart för socialtjänsten förrän nu när hon själv fått distans till vad hon varit med om. Under den tiden hon bodde tillsammans med sin mor tog hon starkt avstånd från sin pappa. Detta skedde, som utredarna ser det, utifrån den starka negativa påverkan som mamman utsatte henne för under flera års tid, och som utredarna själva bevittnat.

J:s avståndstagande från mamman idag kan vid en ytlig betraktelse ses som en ”spegelbild” av det tidigare avståndstagandet från pappan och skulle kunna antas ha samma grunder som då, dvs att det nu skulle vara pappan som utsätter J. för negativ påverkan. Utredarna har dock inga sådana farhågor i detta fall. A.W. har alltid varit lyhörd för sina barns behov och han uppmuntrar dem på ett genuint sätt att förmedla sin egen vilja och ståndpunkt. J:s välmående i den aktuella situationen bekräftas också av att hon, efter flytten till sin pappa har utvecklats mycket positivt, såväl fysiskt som psykiskt. Utredarna uppfattar att J:s rädsla inför och avståndstagande från M.W. härstammar från henne själv och är högst adekvat utifrån det hon upplevt tillsammans med modern. Utredarnas bedömning är också att det fortfarande finns risker för J:s själsliga mående om hon tvingas till ett umgänge med mamman under former som hon inte känner sig trygg med.

De åtgärder som socialtjänsten vidtagit vad gäller J:s person i förhållande till umgänget med modern är ovanligt kraftfulla. Detta då utredarna, så långt möjligt och i enlighet med socialtjänstlagens intentioner om att tillämpa barnperspektiv har strävat efter att ha fokus på ”barnet” och ”barnets behov”. Socialtjänstlagens portalparagraf har från 1 januari 1999 kompletterats med en bestämmelse om att barnets bästa ska beaktas. ”När

åtgärder rör barn skall särskilt beaktas vad hänsynen till barnets bästa kräver.” Denna bestämmelse svarar mot artikel 3 i FN:s Barnkonvention. I kommentarerna till tillägget kan man bl.a. läsa följande. ”Barnperspektivet står ibland i motsatsförhållande till ett vuxenperspektiv ... Vid en intressekonflikt mellan barnet och de vuxna måste dock barnets intresse ha företräde.”

M.W. kommenterade remissvaret.

I ett beslut den 30 juni 2004 anförde *JO André* följande.

Vid en tvist rörande vårdnaden om ett barn kan barnets behov av god omvårdnad som regel tillgodoses genom domstolens möjlighet att interimistiskt förordna om bl.a. vårdnaden. 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 domstolarnas handläggning är att barnets bästa skall komma i främsta rummet. Det kan emellertid förekomma att en konflikt mellan två föräldrar rörande vårdnaden om ett barn är så djup att barnet tar skada. Det kan därför 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 (se bl.a. *JO:s ämbetsberättelse* 2003/04 s. 260).

I förevarande fall bedömde nämnden att det fanns skäl att inleda en utredning för att klarlägga om J. hade behov av stöd och hjälp från socialtjänstens sida. Det finns inte anledning att rikta kritik mot det beslutet. Däremot kan det ifrågasättas om omständigheterna var sådana att det fanns skäl att omedelbart omhänderta J. med stöd av 6 § LVU (se bl.a. *JO:s ämbetsberättelse* 1992/93 s. 402). Länsstyrelsen i Uppsala län, som är ordinarie tillsynsmyndighet för socialtjänsten i länet, har behandlat den frågan i ett beslut den 9 november 2001. Jag har inte funnit skäl att för egen del utreda saken vidare.

Länsstyrelsen har i sitt beslut behandlat även andra frågor rörande kommundelsnämndens handläggning av ärendet rörande J. Inte heller i de delarna har jag funnit skäl att vidta någon åtgärd. Min granskning har inriktats på nämndens handläggning av frågan angående M.W:s umgänge med J. och som länsstyrelsen inte har prövat.

Redan i samband med det omedelbara omhändertagandet bedömde socialförvaltningen att det skulle vara skadligt för J. att ha umgänge med M.W. När omhändertagandebeslutet hade hävts av länsrätten den 6 april 2001 uppmanade förvaltningen därför A.W. att inte lämna ut J. för umgänge med M.W. A.W. informerades om att han i egenskap av ensam vårdnadshavare var skyldig att skydda J. mot den fara som förvaltningen bedömde att en kontakt med M.W. skulle innebära. Förvaltningen upplyste honom också om att ett nytt omedelbart omhändertagande enligt 6 § LVU kunde bli aktuellt om han, trots dessa rekommendationer, skulle låta J. umgås med M.W.

I ett brev till M.W. undertecknat av Lena Gök Andersson den 10 april 2001 anfördes följande.

Jag skriver till dig för att meddela dig att vi trots allt inte har fattat något nytt beslut om omedelbart omhändertagande av J. Vår bedömning i frågan kvarstår dock och den är att vi inte kan acceptera ett umgänge mellan dig och J. i nuvarande läge. J. befinner sig i en mycket känslig fas av återanknytningen till A.W. Med tanke på att hon skall flytta till A.W. och leva sitt liv med honom och hans familj i – – –, med skolbyte och allt annat som hör till, måste hon få närma sig honom i lugn och ro efter alla slitningar hon varit utsatt för under de senaste månaderna. Att ta ett kliv tillbaka in i det sammanhang hon haft med dig tidigare skulle vara direkt skadligt för J. i nuvarande läge.

Istället för att fatta beslut om omedelbart omhändertagande har socialtjänsten ett samarbete med A.W., utifrån hans enskilda vårdnad om J., där han uppmanas att inte lämna ut J. för umgänge med dig förrän vi bedömer det lämpligt. I nuläget uppskattar vi att det kan vara lämpligt att återuppta umgänget mellan dig och J. tidigast under juni månad och att det är då sannolikt att umgänget blir begränsat och endast får utövas i närvaro av kontaktperson. En annan möjlighet är att umgänget sker på Nyckelgården i närvaro av den personal som J. är trygg med.

Det ankommer på domstol att avgöra en tvist om umgänge med barn. Socialnämnden har att utgå från att vad domstol har förordnat står i överensstämmelse med vad som är bäst för barnet och socialnämnden skall medverka till att en förälder, som av domstol har tillerkänts rätt till umgänge, får möjlighet att utöva denna rätt. Det kan endast i rena undantagssituationer godtas att socialnämnden åsidosätter ett beslut om umgängets rätt som har fattats av domstol.

Socialförvaltningens bedömning att umgänget inte skulle äga rum grundades huvudsakligen på sådana omständigheter som var kända för hovrätten när den fattade sina beslut i mars 2001. Det skall noteras att socialförvaltningen endast kort tid efter hovrättens båda beslut verkade mot att M.W. skulle få ha något umgänge med J. den närmaste tiden. Någon sådan undantagssituation där nämnden kunde sätta sig över domstolens beslut kan inte anses ha förelagat. Socialförvaltningens tjänstemän förtjänar därför allvarlig kritik för sitt agerande att aktivt verka för att det umgänge som hovrätten hade förordnat om inte skulle komma till stånd. Jag kan inte underlåta att göra den reflektionen att handläggningen, låt vara att tjänstemännen för sin del anser sig ha haft barnets bästa för ögonen, har präglats av partiskhet till A.W:s fördel.

Några barn under 15 år var misstänkta för att ha utövat utpressning mot en flicka. Med anledning därav kallade socialförvaltningen skriftligen de berörda barnen och deras föräldrar till ett gemensamt möte vid vilket även polis skulle närvara. Fråga om utformningen av skrivelsen till föräldrarna. Även fråga om förutsättningarna för att anordna ett gemensamt möte med alla berörda

(Dnr 1334-2002)

Den 10 december 2001 kom till Biståndsnämnden i Håbo kommun in en skrivelse som var undertecknad av N.N. och rektorn vid Västerängsskolan i Håbo. Enligt skrivelsen hade N.N., som gick i årskurs 5, vid ett flertal tillfällen blivit hotad och pressad på pengar av elever vid två skolor i kommunen. Den 17 december gjorde polisen en anmälan om saken till biståndsnämnden.

I ett brev den 18 december 2001 till A.A., R.A. och deras son V. skrev socialsekreteraren Marjo Sistonen, socialförvaltningen i Håbo kommun, i huvudsak följande.

Socialtjänsten har fått en anmälan från polisen där er son V. är en bland 9 pojkar som varit med och pressat pengar, slagit och hotat en ung flicka under en period av en månad. Några av pojkarna har slagit, några hotat och en del hållit vakt.

Både polisen och socialtjänsten ser mycket allvarligt på händelsen och vi har gemensamt beslutat att kalla alla barn och ungdomar tillsammans med föräldrarna på ett gemensamt möte angående händelserna.

Vi har bokat tid för mötet i kommunhuset, torsdagen den 17/1-02 klockan 17.30. Det är mycket viktigt att ni kommer. Vi har kallat alla föräldrar tillsammans med barnen. Polis, ungdomsbehandlare samt fältassistent kommer att närvara vid mötet. Flickan mår mycket dåligt av händelserna och orkar inte möta pojkarna än.

Syftet med mötet är att tala allvar med pojkarna och informera er föräldrar om vad som hänt. Vi skall också diskutera hur man skall gå vidare. Det är ytterst viktigt att pojkarna inte på något sätt kontaktar flickan i fråga innan mötet eller i syfte att skrämma henne ännu mer pga. anmälan. Det kommer att anmälas som olaga hot.

I ett meddelande den 3 januari 2002 från förvaltningen underrättades familjen A. om att mötet den 17 januari 2002 hade ställts in.

A.A. och R.A. klagade i en anmälan till JO på Marjo Sistonen för utformningen av brevet den 18 december 2001. De anförde därvid att brevet inte utgjorde någon ”information kring en anmälan mot V., utan ett konstaterande av brottet”. De anförde härutöver att de kallades till ett möte där V. skulle informeras om hur man skulle gå vidare ”när det gäller den redan konstaterade, och tydligen fastställda, händelsen”. A.A. och R.A. ifrågasatte dessutom det bemötande de fått av Marja Sistonen samt nämndens handläggningstid av ärendet.

Anmälan remitterades till Biståndsnämnden i Håbo kommun för utredning och yttrande. Biståndsnämnden lämnade som sitt yttrande till JO en skrivelse som hade upprättats av Marjo Sistonen. I den anfördes bl.a. följande.

#### ARBETSBEKRIVNING GÄLLANDE ÄRENDET

20011210 Anmälan från skolan inkommer till Myndighetsgruppen.

20011217 Anmälan från polisen inkommer.

20011218 Brev ang mötet den 17/1-02, till samtliga föräldrar vars barn är anmälda.

(Postas som B-post 011219, och borde inte ha hunnit fram före jul)

20011221 ringer A.A. hem till mig och under detta samtal talar jag om på vilka grunder jag gjort bedömningen att flickan är trovärdig. (Samtal nr 1 med flickan och hennes pappa 20011213, samtal nr 2, 20020103, samtal nr 3, 20020110.)

Jag ber AA om ursäkt om att jag inte skrivit ordet misstänkt i brevet, vilket är brukligt, eftersom ingen är skyldig innan han/hon döms för brottet. Talar också om att min uppgift som soc sekr inte är att utreda om något brott begåtts, vilka som gjort vad osv. Talar om att jag gjort bedömningen att något har hänt och i samband med detta har även V:s namn nämnts.

Talar också om för A.A. att vi tillsammans med polisen kommit fram till att det bästa är att vi alla träffas och försöker reda ut situationen, vilket i det läget även var flickans föräldrars önskemål. Inga barn registrerades inom socialtjänsten.

A.A. påstår att jag sagt att flickan förhört av polisen, vilket jag inte sagt eftersom jag visste att hon pekat ut pojkarna i skolkatalogen. I samtal med A.A., R.A. och V. den 7/1-02, läser jag upp delar av anmälan, men kan inte delge det hela eftersom den innehåller flera namn. Under detta samtal talar jag också om att min bedömning är att något har hänt, men vad, vilka som varit med, vilka som gjort vad, det vet jag inte och det är inte heller min uppgift att ta reda på.

Att jag i brevet varnat pojkarna att inte tala med flickan eftersom det kan uppfattas som hot, gjorde jag för att undvika mer problem. Enligt min erfarenhet är det ganska vanligt att ungdomar talar med offret som sedan uppfattar det som sägs som hot.

Enligt min egen uppfattning lyssnade jag på föräldrarnas redogörelse om sin son under vårt samtal. I det här läget kom jag fram till att det inte var rätt att jag skulle utreda vilka vägar pojken gått till skolan, var han vistats vid vissa tidpunkter m m och beslutet om att begära en LUL-utredning förstärktes.

Efter en diskussion med avd chef Agneta Thomsson, beslutades att begära en LUL-utredning. Beslutet togs då flera av föräldrarna ringt och velat förklara vad deras söner gjort under tiden då man i anmälan gjorde gällande att de varit i kontakt med flickan. Några av föräldrarna ville ändå ha mötet med flickans föräldrar, polisen och soc.tj, men i det läget togs beslutet att dra in mötet i väntan på utredning.

2002-01-02 Myndighetsgruppen begär att polisen utreder ärendet jämlikt 31 § LUL. (Lagen om unga lagöverträdare)

2002-01-02 Polisen skickar begäran till åklagarmyndigheten.

2002-01-03 Brev till föräldrarna ang utredningen, samt att mötet den 17/1 är inställt.

Tiden mellan 20020102–20020206 ringde jag både polisen och åklagaren och efterlyste resultat. I mitt tycke tog ärendet orimligt lång tid att utreda.

2002-03-06 ringde kammaråklagaren Lena Jansson och ursäktade sig för att ärendet legat hos en långtidssjukskriven åklagare och därmed inte behandlats. Hon ville ha personuppgifter på de anmälda och skulle ta över ärendet.

2002-03-12 Inkom underrättelse från kammaråklagare Lena Jansson att två av pojkarna som blivit anmälda inte skulle förhöras pga att de var under 12 år då det påstådda brottet begicks.

2002-04-09 Mamman till flickan ringer mig och talar om att utredningen är nedlagd. De har fått besked från åklagare, men ingen motivering varför ärendet är nedlagt. Inget meddelande till polisen eller socialtjänsten.

2002-04-11 anmälan om tjänstefel inkommer från A.A. och R.A.

2002-04-15 ringer jag assistentåklagaren Staffan Edlund som tagit beslutet, men han är på semester. Talar med kanslisten som lovar faxa beslutet. I diarieföringen står ingen motivering om varför utredningen lagts ned.

2002-04-15 beslutet taget av assistentåklagare Staffan Edlund kommer med fax.

2002-04-15 socialtjänsten får kopior av polisförhör.

2002-04-15 kontaktar åklagarmyndigheten på nytt för att få reda på hur åklagaren bedömt i ärendet. Får ej tag i någon åklagare men ber kammaråklagare Lena Jansson, som tidigare haft ärendet, kontakta mig.

Min bedömning om handläggningstid: Socialtjänsten agerade direkt då anmälan inkom. Första bedömningssamtalet med flickan skedde tre dagar efter anmälan och beslutet om hur socialtjänsten skulle agera togs 17/12, dvs en vecka efter anmälan. Föräldrarna fick beskedet 11 dagar efter anmälan och första mötet med föräldrarna och ungdomarna var bokad till den 17/1-02, dvs 5 veckor efter anmälan. Till tiden skall räknas alla julhelger. A.A. ville ha enskilt samtal med mig och blev erbjuden en tid 2/1-02, vilket inte passade hennes familj och då bokades en tid för samtal den 7/1-02.

Socialtjänsten kan inte ansvara för att ärendet låg hos åklagarmyndigheten, vilket i sin tur ledde till att inga förhör kunde genomföras hos polisen.

Socialtjänsten skall meddela alla inblandade per brev så fort åklagaren gett sin motivering i målet. Ärendet kommer att avskrivas inom socialtjänsten men alla handlingarna stå kvar tills den nya anmälan om tjänstefel har upplärats.

Till remissvaret hade fogats en kopia av ett brev, daterat den 16 april 2002, till A.A. och R.A. från tf socialchefen Tommy Pålsson och avdelningschefen Agneta Thomsson. I brevet, som var ett svar på en skrivelse från makarna A., anfördes bl.a. följande.

Den 21 december ringer A.A. hem till Marjo Sistonen. Marjo redogör då i telefon för att hennes bedömning var att flickan var trovärdig. Marjo ber också om ursäkt för att brevet inte formulerats på bästa sätt och att det självklart skulle ha stått att pojkarna var misstänkta. Marjo förklarar att det inte är hennes sak att bedöma om pojkarna är skyldiga eller inte och att hon har kommit överens med polisen om att det bästa vore att träffa samtliga inblandade.

---

Vår bedömning är att socialtjänsten handlagt detta ärende med mycket kort handläggningstid. Första bedömningssamtalet med flickan hölls tre dagar efter det att anmälan inkom och den 17 december, dvs. en vecka efter att anmälan inkommit tog vi beslut hur ärendet skulle handläggas. Föräldrarna fick besked 11 dagar efter det att vi fått anmälan och möte bokades till den 17 januari, det vill säga fem veckor efter det att vi emottagit anmälan (däremellan var det dessutom jul och nyår).

Vi kan inte se att Marjo Sistonen brustit i sitt sätt att handlägga detta ärende. Det som inte var helt korrekt var att hon i brevet inte tydligare skrivit att pojkarna var misstänkta för detta brott, det är det vi ser att hon kan klandras för men det har hon framfört sin ursäkt för till er.

I en förnyad remiss till Biståndsnämnden i Häbo kommun hemställde JO att nämnden skulle yttra sig över vilka överväganden som gjordes beträffande

förutsättningarna för att kalla flera misstänkta ungdomar och deras föräldrar till ett gemensamt möte vid vilket representanter för socialtjänsten och polisen skulle delta.

I ett kompletterande yttrande anförde nämnden följande.

Håbo kommun har som policy att handlägga barn- och ungdomsärenden skyndsamt. Vi strävar efter att alltid följa upp alla ungdomsärenden snabbt, vilket har visat sig vara effektivt i förebyggande syfte.

Vi har under åren haft flera fall där ungdomar under 15 år agerat i grupp på 5–10 st och där alla varit ansvariga för brottet som begåtts. Vi har då kallat alla ungdomarna tillsammans med sina föräldrar och de har i brevet fått information om att alla kallas samtidigt. De har därmed haft möjlighet att tacka nej till informationsmötet.

Ärenden som handlagts på detta sätt har oftast handlat om snatterier, skadegörelser och konflikter mellan ungdomar. Vid alla sådana möten har vi fått god respons från föräldrar och ungdomar. Ärendet har klarats av snabbt, föräldrarna har fått kännedom om varandra och alla inblandade har kunnat diskutera händelserna med stöd av polis och socialarbetare.

De föräldrar och ungdomar som önskat individuella samtal har fått möjlighet till det.

I ärendet som är aktuellt gjordes bedömningen att ha ett informativt möte med alla som var anmälda, tillsammans med flickans föräldrar. Naturligtvis hade undertecknad hämtat samtycke från flickans föräldrar. I samtal med polisen gjordes bedömningen att ärendet var så pass allvarligt att vi borde agera snabbt. I telefonsamtal med några inblandade framkom det att alla pojkarna kände varandra. Några av föräldrarna talade illa om flickan och detta förstärkte vårt beslut att konfrontera alla inblandade.

Beslutet att gå till väga på detta sätt grundar sig på våra goda erfarenheter av liknande möten. Barnen var inte straffmyndiga och socialtjänsten har skyldighet att följa upp alla inkomna anmälningar. Det har även framkommit efteråt att några av föräldrarna gärna velat ha ett möte för att få klarhet i vad som hänt.

A.A. och R.A. fick del av nämndens båda remissvar och yttrade sig över dessa.

I ett beslut den 29 mars 2004 anförde *JO André* följande.

Socialnämnden skall enligt 5 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453), SoL, verka för att barn och ungdom växer upp under trygga och goda förhållanden. Bland annat skall nämnden i nära samarbete med hemmen främja en allsidig personlighetsutveckling och en gynnsam fysisk och social utveckling hos barn och ungdom och med särskild uppmärksamhet följa utvecklingen hos barn och ungdom som har visat tecken till en ogynnsam utveckling.

Socialtjänstens verksamhet skall bygga på respekt för människornas självbestämmanderätt och integritet.

Nämnden 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 av nämnden (11 kap. 1 § SoL).

Vid en utredning av om socialnämnden behöver ingripa till ett barns skydd eller stöd får nämnden, för bedömningen av behovet av insatser, konsultera sakkunniga samt i övrigt ta de kontakter som behövs. Utredningen skall bedrivas så att inte någon onödigt utsätts för skada eller olägenhet. Den skall



inte göras mer omfattande än vad som är motiverat av omständigheterna i ärendet (11 kap. 2 § SoL).

Inom socialtjänsten gäller enligt 7 kap. 4 § sekretesslagen (1980:100) en sträng sekretess för uppgifter om en enskilds personliga förhållanden. Huvudregeln är att sekretess gäller om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom närstående lider men. Sekretessen utgör inte hinder mot att uppgift lämnas ut, om det är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten skall kunna fullgöra sin verksamhet (1 kap. 5 § sekretesslagen). Det finns även i 14 kap. sekretesslagen vissa inskränkningar i sekretessen. De saknar intresse i förevarande fall.

Socialnämnden skall i sin uppsökande verksamhet, när det är lämpligt, samverka med bl.a. andra samhällsorgan (se bl.a. 3 kap. 4 § SoL). När det gäller ärenden rörande barn som far illa eller riskerar att fara illa skall nämnden samverka med samhällsorgan, organisationer och andra som berörs (5 kap. 1 a § SoL). De allmänna bestämmelserna i socialtjänstlagen om samverkan utgör inte någon grund för att socialtjänsten för någon utomstående får röja uppgifter som omfattas av den s.k. socialtjänstsekretessen.

---

De uppgifter som framfördes till socialnämnden var sådana att de väckte frågor rörande behovet av åtgärder från nämndens sida. Enligt min mening var det därför motiverat att nämnden kontaktade de berörda barnens vårdnadshavare.

I brevet till familjen A. anförde Marjo Sistonon att V. var ”en bland 9 pojkar som varit med och pressat pengar, slagit och hotat en ung flicka under en period av en månad”. Ordalydelsen kan inte tolkas på annat sätt än att V. blev utpekad för att ha begått ett brott. Såvitt framkommit hade han i detta skede inte ens fått möjlighet att bemöta uppgifterna. Oavsett hur Marjo Sistonon bedömde de uppgifter som N.N. hade lämnat borde hon i brevet till V:s föräldrar självfallet inte ha angett annat än att det fanns en misstanke om att V. kunde vara inblandad i de aktuella händelserna.

Jag vill framhålla vikten av att en tjänsteman inom socialtjänsten noga tänker igenom innehållet i ett brev som han eller hon skickar till en enskild och att tjänstemannen anstränger sig för att brevet får ett så korrekt och sakligt innehåll som möjligt. Om förvaltningen vid kontakt med någon enskild agerar så att denne blir kränkt finns det en risk för att nämnden vid den fortsatta handläggningen av ärendet får svårare att fullgöra sina uppgifter.

Genom brevet kallades V. och hans föräldrar till ett möte med de övriga berörda barnen och deras föräldrar. Vid mötet skulle förutom tjänstemän från socialtjänsten även företrädare för polisen delta. Syftet med mötet har enligt ordalydelsen i kallelsen varit att ”tala allvar med pojkarna” och ”informera föräldrarna om vad som hänt”. Ordalydelsen ger även i denna del ett intryck av att det påstådda brottet redan var utrett och att bl.a. V. skulle vara en av de skyldiga. Jag utgår emellertid från att avsikten med mötet närmast var att allmänt upplysa barnen och deras föräldrar om de anmälningar som kommit in till nämnden och att nämnden utifrån vad som kom fram vid mötet skulle ta ställning till om det fanns skäl att anta att det var påkallat med några insatser

från nämndens sida beträffande de barn som eventuellt hade utövat utpressning mot N.N.

Uppgiften att V. skulle ha medverkat i utpressningen mot N.N. utgjorde en sådan uppgift om hans personliga förhållanden som hos nämnden omfattades av sekretess enligt 7 kap. 4 § sekretesslagen. Biståndsnämnden eller någon tjänsteman vid nämndens förvaltning har således inte utan vidare kunnat röja uppgiften för någon av de andra barnens föräldrar. Såvitt jag har förstått kände polisen redan till de aktuella uppgifterna i huvudsak och några mer påtagliga sekretessproblem i förhållande till polisen har därför inte förelegat.

Nämnden har anfört att det finns vissa ungdomsärenden i vilka det kan vara lämpligt att kalla alla berörda till ett möte för att diskutera en händelse, utreda vad som har hänt och kunna ge information om hur saken skall handläggas fortsättningsvis. En grundläggande förutsättning för att anordna ett sådant möte är att socialtjänstens handläggare vid mötet inte mot den enskildes vilja röjer uppgifter som är hemliga.

Om en förälder hade kommit till det möte som förvaltningen avsåg att anordna får denne i och för sig anses ha samtyckt till att de övriga närvarande fick vetskap om att hans eller hennes barn var misstänkt för inblandning i de aktuella händelserna. Om föräldern inte hade varit införstådd med att det var frivilligt att komma till mötet kan det emellertid ifrågasättas om man kan anse att det funnits ett sådant samtycke. Enligt min mening borde det därför tydligt ha framgått av förvaltningens skrivelse till familjerna att det inte förelåg något tvång att komma till mötet.

Det kan diskuteras om brevet även i vissa andra avseenden borde ha fått ett något annorlunda innehåll. Det ligger dock i sakens natur att det inte är möjligt att i detalj ange hur en sådan skrivelse skall utformas. Jag har inte funnit att det finns skäl för mig att kommentera brevet ytterligare.

Eftersom socialförvaltningen ställde in mötet är det inte möjligt att avgöra om det vid mötet skulle ha röjts uppgifter som omfattades av sekretess eller ha förekommit något som hade inneburit en otillåten kränkning av något av barnens integritet. Jag förutsätter emellertid att biståndsnämnden beaktar de synpunkter som jag har framfört ovan om nämnden i framtiden får anledning att kalla till ett möte liknande det nu aktuella. I detta sammanhang vill jag peka på att när det gäller misstankar om brott som har begåtts av barn som fyllt 15 år, och som således är straffmyndiga, kan det finnas skäl att särskilt överväga i vad mån det är lämpligt att polis närvarar vid mötet. I den delen hänvisar jag till de uttalanden som jag har gjort i ett beslut som har refererats i JO:s ämbetsberättelse 2003/04 s. 289.

Jag finner skäl att för kännedom sända en kopia av detta beslut till Länsstyrelsen i Uppsala län, som har tillsyn över socialtjänsten i länet.

Fråga om vilken kommun som hade huvudansvaret för socialtjänstens långsiktiga behandlingsinsatser beträffande en person som saknade fast bostad och som rörde sig mellan olika kommuner

(Dnr 4672-2002)

Socialtjänstförvaltningen, Enheten för hemlösa, i Stockholms kommun framförde genom förvaltningschefen Dag Helin och enhetschefen Claudette Skilving klagomål mot Socialnämnden i Nacka kommun angående hur nämnden hanterat ett ärende rörande M.P. som hade allvarliga drogproblem och var bostadslös. De anförde följande.

M.P., född 1967, har varit aktuell i Nacka kommun sedan många år. Familjen blev vräkt i Nacka då han var 16 år och han har varit bostadslös sedan dess. En rad insatser har skett från socialtjänsten i Nacka under årens lopp. M.P. har allvarliga drogproblem och hans vårdbehov är akut. M.P. kontaktade Enheten för hemlösa den 16 augusti 2002 och ville ha hjälp med att komma till rätta med sitt missbruk. Enheten hjälpte honom att kontakta socialtjänsten i Nacka som avvisade honom. Sedan dess har enheten vänt sig till Nacka socialtjänst vid ett otal tillfällen för att få den att bistå M.P. Nacka kommun har med olika argument nekat att hjälpa honom. Under tiden har hans hälsotillstånd förvärrats. Enheten vände sig då till Länsstyrelsen i Stockholms län för att få ett klargörande vad gäller ansvarsfrågan och har i avvaktan på länsstyrelsens besked bistått M.P. med plats på härbärke och matpengar. Den 10 oktober 2002 meddelade en tjänsteman vid länsstyrelsen att man ansåg att Nacka kommun hade ansvaret för att bistå M.P.

Den 31 oktober 2002 gjordes en LVM-anmälan av Katarina närpolis till Nacka kommun. Kommunen skickade emellertid anmälan vidare (utan ankomststämpel) till Katarina-Sofia stadsdelsförvaltning i Stockholms kommun. Stadsdelsförvaltningen skickade i sin tur anmälan till Enheten för hemlösa. Anmälan inkom till enheten den 14 november 2002. Då M.P:s hälsotillstånd förvärrats under hösten har Enheten för hemlösa informerat sina fältarbetare om att de skall försöka finna M.P. och transportera honom till ett sjukhus.

Dag Helin och Claudette Skilving hemställde att JO skulle förtydliga ansvarsfördelningen mellan olika myndigheters och kommuners socialtjänst då Enheten för hemlösa dagligen ställdes inför dessa frågeställningar eftersom många hemlösa tar sig till Stockholm där härbärgena finns.

Inledningsvis rekviderades Länsstyrelsens i Stockholms län handlingar i ärende 2123-02-64581. Socialnämnden i Nacka kommun anmodades därefter att göra en utredning och yttra sig över vad som framfördes i Socialtjänstförvaltningens i Stockholms kommun anmälan till JO. I nämndens yttrande, som är undertecknat av ordföranden i socialnämnden Eva Öhbom Ekdahl och socialchefen Anders Fredriksson, anfördes i huvudsak följande.

Enheten för bostadslösa i Stockholm har i en skrivelse till JO önskat ett förtydligande av ansvarsfördelningen mellan olika myndigheter och socialtjänster. (Bilaga 1) *Bilagorna här utelämnade, JO:s anm.*

Vad avser beskrivningen i ärendet som anmälaren lämnat har handläggaren på Beroendemottagningen i Nacka en delvis annorlunda bild:

Senaste insatsen för M.P:s missbruk upphörde den 11 juni 2002 då han avbröt en institutionsbehandling. Försök gjordes för att förmå honom att återuppta behandlingen på institutionen genom att erbjuda ny avgiftning på Mariapolikliniken, men M.P. tog inte emot den hjälpen.

Därefter kontaktade han vid enstaka tillfällen, per telefon, Nackas socialjour med begäran om logi för natten. Jouren bedömde dessa situationer som akuta och tog därför inte ställning till vistelsebegreppet, varför han beviljades härbärgeboende i Stockholm. Endast vid ett fåtal tillfällen utnyttjade han dessa erbjudanden. Enligt egen uppgift har M.P. hela tiden vistats i Stockholm.

När M.P. kontaktade Enheten för hemlösa i Stockholm i augusti har han sedan en längre tid endast uppehållit sig i Stockholm. Detta enligt hans egna uppgifter och enligt uppgifter från Uppsökarna på Hållpunkt Maria, med vilka handläggaren på Beroendemottagningen har haft kontakt. M.P. har inte heller varit synlig i Nacka vid något tillfälle.

Enheten för hemlösa hävdar att socialtjänsten i Nacka, ”med olika argument nekat hjälpa M.P.”. Nacka kommun har aldrig nekat dem som vistas i kommunen hjälp.

Vid kontakt med Länsstyrelsen 10 oktober 2002 ansåg handläggaren Bo Nyström att M.P. borde tillhöra Nacka eftersom man vid några tillfällen beviljat natthärbärge genom socialjouren. Han poängterade dock att detta är en fråga som inte har ett självklart svar. Länsstyrelsen kan endast lämna rekommendationer. I ett försök att bryta detta dödläge beviljades M.P. då boende på härbärge i Stockholm. Detta gjordes som ett försök att komma i kontakt med M.P. under dagtid. De platser som då stod till hans förfogande utnyttjade han inte. Samtidigt meddelade enhetschefen handläggaren på Beroendemottagningen att om M.P. hör av sig skall han erbjudas en tid för utredning. Inte vid något tillfälle hördes han av.

Den 31 oktober 2002 görs en LVM-anmälan av Katarina närpolis, som enligt chefen för Katarina npo skickas direkt till Katarina-Sofia stadsdelsförvaltning, där den också är ankomststämplad den 1 november 2002. Alltså inte till Nacka kommun som felaktigt uppges i skrivelsen från Enheten för bostadslösa. Anmälan faxas den 7 november 2002 till Nacka av LVM-handläggaren Dennis Hansson på stadsdelsförvaltningen, eftersom M.P. är skriven i Nacka. Handläggaren vid Beroendemottagningen meddelar sektionschefen på Enheten för bostadslösa skriftligen att M.P. inte uppehållit sig i Nacka på mycket länge, inte utnyttjat erbjudandet om härbärge eller på annat sätt sökt socialtjänsten i Nacka. LVM-anmälan sändes 13 november 2002 med post till Enheten för bostadslösa i Stockholm.

Socialtjänsterna i Nacka kommun och i Stockholm har uppenbarligen olika tolkning av vistelsebegreppet, vilket kan få stora konsekvenser för hela socialtjänsten. Därför skickas den 4 december 2002 en skriftlig förfrågan till Länsstyrelsen från Nacka med begäran om ett klarläggande av vistelsebegreppet. (Bilaga 2) Något svar på denna skrivelse har ännu inte kommit.

Det finns idag ingenting som knyter M.P. till Nacka. Han har vid flera tillfällen gett uttryck för att Stockholm nu är hans hemort och att han vill tillhöra Enheten för hemlösa. Han är känd av såväl Stockholms socialjour som landstingets uppsökarverksamhet vid Maria Beroendecentrum. De träffar ofta på honom i Stockholms innerstad.

På uppmaning från Enheten för hemlösa kontaktade M.P. Beroendemottagningen i slutet av november 2002. Han begärde subutexbehandling. Vid utredningstillfället framkom inget som avvek från tidigare ställningstagande angående vistelsebegreppet. Han meddelades därför avslag med hänvisning till att han vistas stadigvarande i Stockholm och därför bör söka bistånd hos Enheten för Bostadslösa. (Bilaga 3) Kopia på beslutet sändes även till Enheten för hemlösa.

Nacka socialnämnd anser att Stockholm i detta fall försöker kringgå socialtjänstlagen med hjälp av Länsstyrelsen och anmälan till JO. Det är uppenbart att Stockholm här försöker få ett prejudikat som skulle undanta Stockholms kommun från vistelsebegreppet i socialtjänstlagen och därmed få Nacka (och andra kommuner) att betala vård för en klient som för länge sedan lämnat en tidigare vistelsekommun. I socialtjänstlagen 2 kap. 2 § är vistelsebegreppet tydligt och klargörs i Svenska Kommunförbundets kommentarer till lagtexten från 2002-01-01: "Huvudregeln är att vistelsekommunen har det yttersta ansvaret för att de som vistas i kommunen får sina behov tillgodosedda. Ansvaret gäller både de som är bosatta där och de som vistas i kommunen."

Enheten för hemlösa fick ta del av remissvaret och anförde, genom Dag Helin och Claudette Skilving, i ett yttrande till JO följande.

Socialtjänstförvaltningen beslutade sig för att anmäla Nacka socialtjänst, då vi anser att Nacka inte tar ansvar för sina kommuninvånare som i detta fall är i stort behov av långsiktig behandlingsinsats. De avvisar honom trots hans hemlöshet och kännedom om hans mycket dåliga hälsa, samt köper platser på Stockholms härbärgen för att sedan hänvisa till vistelsekommunbegreppet; vår uppfattning är att detta strider mot socialtjänstens intentioner.

#### *Angående Nackas påstående om att M. inte kan knytas till Nacka*

M.P. är känd hos socialtjänsten i Nacka sedan han var 16 år, då han och hans mor blev vräkt från sin lägenhet i Nacka kommun. Han är heroinmissbrukare och har fått flera insatser av socialtjänsten i Nacka, bl a LVM-vård. Han avbröt en vistelse på behandlingshem den 11 juni 2002. M. har begärt att få ut sina journaler från socialtjänsten i Nacka (bilaga 1, *bilagorna här utelämnade, JO:s anm*) och har fått journalerna för 2002 skickade till sig i september samma år. M. har lämnat sina journaler till Enheten för hemlösa för att få hjälp att hävda sin sak gentemot Nacka.

Det som kan utläsas av dessa journalanteckningar är, att Nacka kommun under 2002 beviljat M. inackorderingshemmet Linden och Lönnen, härbärgena Bostället och Frälsningsarmén samt korttidsboendet på det senare härbärgets som ligger i Midsommarkransen. Alla dess ställen ligger i Stockholms stad, liksom även sjukhusen S:t Görän och Mariakliniken. Det är förstäligt att Nacka använder sig av dessa ställen, eftersom de själva helt saknar akuta boenden för sina hemlösa klienter. Av samma journaler går att utläsa, att M. beviljades nattlogi på Bostället 020805, alltså upphörde inte bistånd eller insatser den 11 juni som Nacka hävdar. Inte heller har enbart socialjouren i Nacka beviljat logi på härbärgena i Stockholm utan det har även handläggare på socialkontoret i Nacka gjort. Sammanlagt har han beviljats 25 nätter på härbärke i Stockholm av Nacka, sedan han avvek från Rockesholms behandlingshem. Den 15 augusti ansökte M. om hjälp till bostad och subutexbehandling hos handläggaren i Nacka. M:s handläggare hänvisade då honom till Enheten för hemlösa, med motivet att han vistas i Stockholm och nu börjar vår tvist om M:s tillhörighet.

#### *Länsstyrelsens bedömning*

Chefen för beroendemottagningen i Nacka, Kent Spångberg, och chefen för mottagningen på Enheten för hemlösa, Eva Hermansson, kom i mitten på september överens om att låta Länsstyrelsen avgöra vilken kommun som ska anses vara ansvarig för M. Länsstyrelsen lämnade muntligt svar den 10 oktober och ansåg då att Nacka skulle fortsätta att vara an-

svariga för M. genom att de haft en långvarig behandlingskontakt med honom. Detta innebar att Nacka omprövade sitt avslagsbeslut och beviljade M. bistånd till härbärgesplats (ett härbärke i Stockholm). Eftersom M. var inne i ett mycket aktivt missbruk dök han inte upp på härbärgets och kontaktade varken Nacka socialtjänst eller Enheten för hemlösa, vilket är ett vanligt beteende för en aktiv narkoman.

Den 31 oktober gjorde polisen en LVM-anmälan, som troligtvis skickades till Katarina-Sofia stadsdelsförvaltning i Stockholm och som därefter skickades vidare till Nacka. Trots att LVM-anmälan inkom till Nacka kommun ankomststämplades aldrig anmälan utan skickades vidare med en liten handskrivna lapp tillbaka till Stockholm (bilaga 2). Den 14 november inkom LVM-anmälan till Enheten för hemlösa via Katarina-Sofia stadsdel.

På den handskrivna lappen stod att han inte vistades i Nacka och så började tvisten om igen. LVM-anmälan bifogas.

Länsstyrelsen (handläggare) uppmanade Enheten för hemlösa att inte göra något åt LVM-anmälan, eftersom de fortfarande hävdade att det var Nackas ansvar. Trots Länsstyrelsens tydliga anvisningar till Nacka beslutade sig Nacka för att tolka deras uppfattning som ”enbart rekommendationer”, som inte behöver följas. Det har vid flera tillfällen visat sig att Länsstyrelsen som är tillsynsmyndighet, saknar möjligheter att utfärda sanktioner, vilket Nacka i detta fall utnyttjat. Enheten har alltid följt Länsstyrelsens rekommendationer vid liknande tvister också tidigare, detta för att ha något att hålla sig till vid uppkomna tvister.

#### *Stockholms ansvar för akuta insatser*

På grund av den oro för M:s hälsa som uppstod genom den inkomna LVM-anmälan, kontaktade Enheten de uppsökare som finns i Stockholm och de som finns inom landstinget, för att hitta M. Dessa aktiva insatser resulterade i att han tog kontakt med oss den 2 januari 2003. Syftet var att se till att Mikael skulle få den vård som han uppenbarligen var i så stort behov av av Nacka kommun. Fortfarande vägrade Nacka bistå M. vars hälsa blev allt sämre. Den tolkning som både Enheten för hemlösa och Länsstyrelsen gjort av vistelsekommunbegreppet innebar att sektionschef Eva Hermansson beslutade sig för att bistå M. med akuta insatser, eftersom Nacka fortfarande vägrade att ha något med honom att göra. Det kändes också angeläget, inte minst av humanitära skäl.

När det gäller mer långtgående behandlingsinsatser som M. ansökt om har Enheten hänvisat honom till Nacka. Under november månad besöker M. Nackas beroendemottagning för att ansöka om vård. Ansökan ledde till ett nytt avslagsbeslut från Nacka socialtjänst den 9 december.

#### *Tolkning av vistelsekommunbegreppet*

M.P. vistas i Stockholm dagtid och – åtminstone – de nätter han har sovit på härbärgen här. De flesta missbrukare i Stockholms län vistas nästan dagligen i Stockholms city, där kompisar och droger finns. Missbrukarna rör sig oftast i miljöer där det för tillfället är lättast att hitta droger. Plattan, Centralen, Medborgarplatsen är några av de platser där handel med droger pågår och då M. är en aktiv heroinmissbrukare, söker han sig dit.

Utöver förekomsten av droger i centrala Stockholm finns länet samlade härbärgen också här. Därtill kommer alla olika daghärbärgen. Alla dessa verksamheter finns i centrala Stockholm. Det finns mycket få eller inga verksamheter i länet som riktar sig till hemlösa missbrukare.

M. har haft tider bokade på socialkontoret i Nacka, men han har enligt M., inte lyckats passa dem så bra när han är inne i ett aktivt missbruk.

*Många missbrukare uppehåller sig i Stockholms city*

Att som Nacka kommun hänvisa till att M. *för länge sedan lämnat Nacka kommun* är direkt felaktigt, då han fick bistånd den 8 augusti 2002 till härbärge på Bostället och efter Länsstyrelsens anvisning bistånd till härbärge den 10 oktober 2002. Han kom för första gången till Enheten den 15 augusti genom att en handläggare i Nacka hänvisade honom hit. Att M. är känd av uppsökarna i Stockholms city som har som uppgift att söka upp hemlösa missbrukare i vissa miljöer för att motivera dem till vård i hemkommunen, är inget skäl att knyta honom till Stockholm. Uppsökarna har kontakt med personer från hela landet som då och då vistas i centrala Stockholm (det gäller även personer från Ryssland och Baltikum som utgör ett växande antal).

Stockholm har tagit sitt ansvar genom att ge akut bistånd när M. vistas i centrala Stockholm tillsammans med andra missbrukare, men att inleda en mer långsiktig behandlingsinsats ankommer på Nacka, som hemkommun.

Vistelsekommunbegreppet ska inte tolkas så att så fort en person tar bussen över kommungränsen upphör socialtjänstens ansvar.

Nacka hänvisar till att M. inte varaktigt vistas i kommunen. Vilka möjligheter har M. att varaktigt vistas i kommunen som hemlös? Det är heller inte rimligt att avvisa en person för att man saknar de resurser som krävs som i detta fall akuta boendeplatser. För hemlösa missbrukare hör jakten på droger och sovplatser till överlevnadsstrategierna, det får man söka där de finns. Likaså hör ständiga avbrott i planering och insatser till vardagens socialarbete. M. har själv ansökt om vård i Nacka men avvisats, han är känd sedan många år av socialsekreterarna där. Han har förvisso avbrutit den senaste behandlingen sommaren 2002, men vill göra ett nytt försök. Misstankar om att han kanske inte kommer att fullfölja en behandling är heller inget skäl till att hänvisa honom till en annan kommun. Ett avslag kan vara befogat, men då bör man föreslå andra mer adekvata insatser. Det här handlar inte om försörjningsstöd, utan om en ung människa med grava missbruksproblem, en trasslig bakgrund där hans familj vräktes när han var tonåring och som är och under lång tid har varit i behov av behandlingsinsatser och en bostad.

Länsstyrelsen kontaktades för att bidra till att lösa tvisten mellan Stockholm och Nacka. De gav ett muntligt besked den 10 oktober att de ansåg att Nacka hade ansvaret. Detta godkände Nacka och då fann Länsstyrelsen inget skäl att ge samma besked skriftligt, men sedan har alltså Nacka ändrat sig. Nu hänvisar de enbart till att de inte fått ett skriftligt svar av Länsstyrelsen. Nacka hävdar att Stockholm försöker kringgå socialtjänstlagen med hjälp av Länsstyrelsen. Påståendet att Länsstyrelsen "hjälp" Enheten tycks bygga på uppfattningen att tillsynsmyndigheten har andra än objektivt sakliga skäl för sin bedömning av rättsläget. Det är minst sagt förvånande.

Det är inga stora avstånd mellan Nacka och Stockholm, på några minuter är man över gränsen. De miljöer som lockar missbrukare till centrala Stockholm är tillgången på droger, många hemlösa missbrukare i samma situation, men även de resurser som tillskapats under senare år med natthärbärgen, gratismat på daghärbärgen, stöd av frivilligorganisationernas volontärer m m.

*Sammanfattningsvis* har Stockholm på olika sätt visat att man tar sitt ansvar för dem som vistas i staden med akuta insatser, mänskligt bemötande, med uppsökande insatser på Plattan, på Centralstationen m m. Det är många hemlösa missbrukare som vistas i centrala Stockholm, men som har sin anknytning till någon kranskommun i länet. För de flesta kommuner är det självklart att dessa personer för ett sådant kringflackande liv, utan att hemkommunen avslutar dem som ärende eller avslår deras an-

sökningar. Stockholm samarbetar med de flesta kommuner kring dessa personer och ger akut hjälp då behov finns.

I ett beslut den 23 februari 2004 anförde *JO André* följande.

Enligt 2 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453), SoL, svarar varje kommun för socialtjänsten inom sitt område. Kommunen har det yttersta ansvaret för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp som de behöver (2 kap. 2 § första stycket SoL). Bestämmelserna i 2 kap. 1 och 2 §§ SoL innebär att socialnämnden i den kommun där den enskilde befinner sig när hjälpbehovet 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 (se bl.a. RÅ 1989:50). Det är således vistelsekommunen som har det yttersta ansvaret för att den enskilde får det stöd och den hjälp som han eller hon behöver. Från huvudregeln om vistelsekommunens ansvar finns vissa undantag som regleras i 2 kap. 3 § och 16 kap. 2 § SoL. Dessa undantag är dock inte av intresse i förevarande fall.

Socialstyrelsen har i sin publikation EKONOMISKT BISTÅND – Stöd för rättstillämpning och handläggning av ärenden i den kommunala socialtjänsten (2003) anført följande vad gäller ansvarsfördelningen mellan kommunerna (s. 122 f.).

#### *Vistelsekommun*

Den kommun som någon mer eller mindre tillfälligt vistas i när hjälpbehovet inträder kallas för vistelsekommun. Kommunens skyldighet att pröva en persons behov av ekonomiskt bistånd påverkas inte av vistelsetidens längd. Detta ansvar gäller även om en person vistas helt tillfälligt i en kommun men är bosatt i en annan. Omfattningen av det bistånd som vistelsekommunen kan ha skyldighet att ge kan däremot påverkas av den tid som han eller hon vistas där och under vilka förhållanden. /.../

Socialtjänsten i den kommun där den enskilde befinner sig när ett hjälpbehov uppkommer är *behörig* att vidta nödvändiga åtgärder så länge som hjälpbehovet kvarstår – oavsett om den hjälpbehövande finns kvar i kommunen eller inte. Behörigheten upphör först när ärendet flyttas över till socialtjänsten i en annan kommun i den ordning som föreskrivs i 16 kap. 1 § SoL. Det utesluter emellertid inte att socialtjänsten i en annan kommun kan vara *skyldig* att bevilja den enskilde vård och hjälp om denne vistas i kommunen.

#### *Hemkommun*

Med hemkommun avses den kommun där en person är bosatt större delen av året. Hemkommun kan också i detta sammanhang benämnas hemvist. För det mesta sammanfaller vistelsekommunen med hemkommunen. Om det finns en hemkommun kan det ha betydelse för omfattningen på det bistånd som vistelsekommunen är skyldig att ge. För den som saknar fast bostad kan det vara svårt att bestämma vilken kommun som ska anses vara hemkommun. Enbart det förhållandet att någon är folkbokförd i en viss kommun behöver inte göra den kommunen till hemkommun; det kan möjligen vara en indikation som tillsammans med andra förhållanden, t.ex. att någon mer än tillfälligt har eller har haft kontakt med socialtjänsten, kan göra det rimligt att betrakta den kommunen som hemkommun.



Den inhämtade utredningen ger vid handen att Stockholms kommun har varit behörig och även skyldig att besluta om akuta insatser beträffande M.P. Den egentliga tvistefrågan i ärendet är vilken av kommunerna som har haft huvudansvaret för mer långsiktiga behandlingsinsatser rörande honom.

Socialnämnden i Nacka kommun beslutade den 9 december 2002 att avslå en ansökan från M.P. om bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL till subutex-behandling. Grunden för avslagsbeslutet var att "M.P. sedan ett flertal år tillbaka ej vistas i Nacka kommun eller har haft pågående behandlingsinsatser sedan 020611".

Ett sådant beslut som det här var fråga om får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Det är därför närmast en fråga för domstol att ta ställning till om en kommun som meddelat ett avslagsbeslut på den grund som angetts ovan har haft fog för sin bedömning eller om kommunen fortfarande är skyldig att bevilja den enskilde stöd och hjälp. Det är således inte JO:s uppgift att i ett enskilt fall slå fast vilken kommun som har skyldighet att svara för erforderliga hjälpinsatser. Min granskning i den här typen av ärenden är som regel inriktad på att kontrollera att enskildas rätt inte blir lidande på grund av en konflikt mellan kommuner eller mellan en kommun och en annan huvudman om vilken av dem som har ansvaret.

I ifrågavarande ärende har Enheten för hemlösa uppgett till JO att enheten, efter att ha bistått M.P. med akuta insatser, senare även beslutat att betala för behandling av hans missbruksproblem. Av allt att döma har M.P. därigenom inte drabbats av konflikten mellan kommunerna på ett sådant sätt att det utgör skäl för mig att gå vidare i frågan för att utreda om det finns anledning att utkräva ansvar för felaktig handläggning

Jag kan ändå inte underlåta att göra den reflektionen att det måste ifrågasättas om Nacka kommun – på det sätt som gjordes – utan vidare har kunnat fransäga sig det övergripande ansvaret för M.P. Han var folkbokförd i Nacka kommun och det var där som hans grundläggande hjälpbehov hade uppkommit. Han hade under åren även fått flera insatser från socialtjänsten i Nacka, bl.a. LVM-vård, och så sent som sommaren 2002 vistades han på ett behandlingshem på Nacka kommuns bekostnad.

Frågan om vilken kommun som har ansvaret för att tillhandahålla olika biståndsinsatser kan vara komplicerad, i synnerhet när det gäller personer som saknar fast bostad och som rör sig mellan olika kommuner. Det går inte att ange några uttömmande riktlinjer för hur saken skall avgöras. Numera föreligger dock en ordning för hur tvister angående överflyttning av ett socialtjänststämmande från en kommun till en annan skall lösas.

Efter en ändring av 16 kap. 1 § SoL, som trädde i kraft den 1 juli 2003, har bestämmelsen getts följande lydelse.

Ett ärende som avser vård eller någon annan åtgärd i fråga om en enskild person kan flyttas över till en annan socialnämnd.

Överflyttning skall ske om den som berörs av ärendet har starkast anknytning till den andra kommunen och det med hänsyn till den enskildes önskemål, hjälpbehovets varaktighet och omständigheterna i övrigt framstår som lämpligt.

2004/05:JO1

Om berörda kommuner inte kan komma överens om överflyttning, får den kommun där frågan om överflyttning kommit upp ansöka om överflyttning av ärendet hos den länsstyrelse där den andra kommunen ligger.

Uppgifter som behövs för att en socialnämnd skall kunna ta över ett ärende skall lämnas ut av den socialnämnd från vilken överlämnandet sker.

Länsstyrelsens beslut i fråga om överflyttning av ärende får enligt 16 kap. 4 § SoL överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Lagändringen innebär att riktlinjer för kommunernas bedömning vid handläggningen av överflyttningsfrågor kommer att utvecklas genom förvaltningsdomstolarnas praxis. Eftersom jag inte vill föregripa den rättstillämpning som därvid ankommer på domstolarna finner jag inte skäl att anlägga några ytterligare synpunkter på tvisten mellan Socialnämnden i Nacka kommun och Enheten för hemlösa i Stockholms kommun rörande ärendet beträffande M.P.

### Långsam handläggning av en fråga angående skuldsanering

(Dnr 1580-2003)

A-M. I. framförde i en anmälan till JO klagomål mot budgetrådgivaren Kjell Wikström vid budgetrådgivningen i Kalmar kommun, som organisatoriskt hör till kommunens socialförvaltning. I anmälan, som kom in till JO den 17 april 2003, uppgav hon bl.a. följande. För över två år sedan var hon hos Kjell Wikström angående skuldsanering. Han har ännu inte gjort färdigt ärendet. Han bara svarar att hon har rätt till skuldsanering och att han ”håller på”. Hon har varit i kontakt med kronofogdemyndigheten, som varje månad utmäter en del av hennes pension. De har svarat att de inget kan göra men att det inte får ta så lång tid.

En tjänsteman vid JO:s expedition inhämtade uppgifter per telefon från Kjell Wikström. Därefter remitterades anmälan till Socialnämnden i Kalmar kommun för utredning och yttrande. Socialnämnden anförde i ett yttrande i huvudsak följande.

Kalmar kommun erbjuder sina medborgare en hushållsekonomisk rådgivning. Budgetrådgivningens insatser är helt frivilliga och syftar till att genom råd och stöd ge brukaren en bättre möjlighet att själv hantera sin ekonomi.

A-M. I. besökte den 26 november 2000 budgetrådgivningen i Kalmar. A-M. I. hade en mängd skulder och hon och budgetrådgivaren diskuterade förutsättningarna för en skuldsanering. Vid utredningen framkom att hennes tandstatus var dålig och att det antagligen skulle krävas omfattande tandvårdsinsatser för att få hennes tänder i ett ”acceptabelt” skick. För att få en uppfattning om hur stora och kostnadskrävande åtgärder som skulle behöva göras, bad budgetrådgivaren henne att begära ett kostnadsförslag från en tandläkare. Detta är en viktig uppgift, som behövs som underlag för att bedöma hur en skuldsaneringsplan skall läggas upp.

A-M. I. inkom hösten 2001 med ett kostnadsförslag från en tandläkare. Det var daterat 2001-08-30. Kostnadsberäkningen var på 8 706 kronor efter avdrag för tandvårdsersättning och skulle gälla en månad från nämnda datum. A-M. I. uppgav att hon skulle avbetala med 900 kronor per månad för de planerade tandvårdsåtgärderna. Avbetalningen skulle

alltså vara klar nästkommande sommar (2002) under förutsättning att hon skötte avbetalningsplanen.

Budgetrådgivaren rekommenderade henne att se till att tänderna först åtgärdades innan de satte igång med skuldsaneringsprocessen. Åtgärdandet av tänderna kan ses som en del av processen, eftersom en så omfattande åtgärd knappast blir möjlig under skuldsaneringens gång. Budgetrådgivaren uppfattade att han och A-M. I. var helt överens om detta med tandvården.

A-M. I:s nästa kontakt med budgetrådgivaren var hösten 2002. Hon undrade då vad som hänt med skuldsaneringen. Hon påmindes då om överenskommelsen och tillfrågades samtidigt om hur det gått med tandvården. Det visade sig att hon inte fullföljt tandvårdsplanen och att behovet av tandvård kvarstod. Hon nämnde att hon haft kontakt med en annan tandläkare och att det kanske skulle bli tal om ännu högre kostnader, kanske upp emot 20 000 kronor. Hon uppmanades att kontrollera med tandläkaren vad som skulle kunna anses som "absolut nödvändiga" kostnader för att uppnå en acceptabel tandstatus.

Den 29 oktober 2002 inkom ett brev från A-M. I., daterat 2002-10-25. Det var adresserat till budgetrådgivningen, Kjell Wikström. I brevet angav A-M. I. att hon varit i kontakt med en tandläkare och fått ett kostnadsförslag på "13 760 kronor eller 27 050 kronor". Hon skrev även i brevet att hon just då låg på lasarettet och att hon skulle "höra av sig" när hon kom hem. Någon ny kontakt togs dock inte från A-M. I:s sida.

En tandläkare HS kontaktade budgetrådgivaren under våren 2003 och meddelade att totalkostnaden för vad som skulle behöva göras uppgick till ca 20 000 kronor, men att kostnaden för "nödvändig tandvård" kunde beräknas till 7 300 kronor.

Budgetrådgivarens uppgift är att genom råd och stöd lotsa brukaren fram till en eventuellt möjlig skuldsanering. Av ovanstående framgår att brukaren har informerats på vilket sätt en skuldsanering kan möjliggöras och vilka initiativ som krävs från hennes sida. Den 29 oktober 2002 meddelade A-M. I. brevledes att hon skulle ta kontakt med budgetrådgivaren efter sjukhusvistelsen. Budgetrådgivaren har därför avvaktat vidare besked från henne om hur hon tänkte lösa frågan med tandvård.

A-M. I. yttrade sig över nämndens remissvar.

I ett beslut den 16 januari 2004 anförde *JO André* följande.

Bestämmelser om skuldsanering finns i skuldsaneringslagen (1994:334). Kronofogdemyndigheten kan fastställa en överenskommelse om skuldsanering. Tvingande skuldsanering beslutas av domstol. Kommunen skall enligt 1 § skuldsaneringslagen inom ramen för socialtjänsten eller på annat sätt lämna råd och anvisningar till skuldsatta personer. Kommunens roll i frågor om skuldsanering är således rent rådgivande och stödjande.

Såvitt framgår av handlingarna har Kjell Wikström gjort vad som ankommit på honom för att lämna A-M. I. råd och stöd. Utredningen ger dock vid handen att A-M. I. inte har varit helt införstådd med att Kjell Wikström endast har haft en rådgivande funktion. Detta framstår som ett avgörande skäl till att så lång tid förflutit utan att någon egentlig utredning av förutsättningarna för skuldsanering har skett. Det är naturligtvis olyckligt och visar på vikten av att budgetrådgivaren så långt som möjligt försäkras om att den enskilde har förstått rådgivarens uppgift och rådgivningens syfte. Av vad som kommit fram finner jag emellertid inte skäl att vidta någon ytterligare åtgärd i anledning av A-M. I:s anmälan.

Uttag av avgifter inom äldreomsorgen; fråga om socialnämndens beslut om en ändring i den kommunala taxan stod i strid med det s.k. retroaktivitetsförbudet i 2 kap. 3 § kommunallagen (1991:900). Även fråga om skyldighet att lämna en underrättelse om att ett beslut i ett enskilt avgiftsärende kunde överklagas

(Dnr 88-2003)

Kommunfullmäktige i Melleruds kommun beslutade den 19 juni 2002 att fastställa ett nytt taxesystem inom äldre- och handikappomsorgen att tillämpas från den 1 juli 2002. I underlaget, som bestod av ett tjänsteutlåtande av den 4 april 2002, angavs de nya nivåerna för avgifter inom äldre- och handikappomsorgen. Avgiften för mat i särskilda boendeformer höjdes från 2 000 kr till 2 525 kr per månad för den som utnyttjade samtliga måltider. I utlåtandet gavs även anvisningar bl.a. i fråga om hur den enskildes inkomst skulle beräknas samt i fråga om när jämkning av avgifter, däribland avgiften för mat, skulle ske.

Socialnämnden i Melleruds kommun beslutade den 2 september 2002 att den enskilde skulle tillförsäkras ett "särskilt förbehållsbelopp" för "personliga behov utöver livsmedel" med 2 512 kronor per månad för boende i särskilda boendeformer och för personer i ordinärt boende med 2 887 kronor per månad.

Den 16 september 2002 fattade socialnämnden ett nytt beslut som innebar att en enskild som förfogade över ett kapital överstigande ett basbelopp (37 900 kr år 2002) inte skulle tillförsäkras det särskilda förbehållsbeloppet och inte heller kunde få avgiften för mat jämkad.

I en anmälan som kom in till JO den 8 januari 2003 framförde E.J. klagomål mot Socialnämnden i Melleruds kommun. Han anförde i huvudsak följande. Hans svärmor, som förfogade över kapital överstigande ett basbelopp, hade fått en höjning av avgifter på över 18 000 kr om året. Den 23 oktober 2002 sände Melleruds kommun ut fakturor för ålderdomshemsavgiften för månaderna juli-september. I dessa var den höga matkostnaden debiterad och förbehållsbeloppet inte beaktat. E.J. ifrågasatte om kommunen hade rätt att debitera den högre avgiften redan från den 1 juli 2002, trots att beslutet om att införa den kompletterande regeln om nekad jämkning av matavgiften m.m. fattades först den 16 september 2002. Han ifrågasatte också om det var rätt av Melleruds kommun att först den 23 oktober 2002 tillkännage för omsorgstagararna vilka konsekvenser de fattade besluten skulle få, eftersom överklagandetiden då hade gått ut.

Inledningsvis inhämtades från Melleruds kommun kopior av kommunfullmäktiges och socialnämndens aktuella beslut i fråga om äldreomsorgsavgifter samt beslutsunderlagen. Därvid framkom bl.a. följande.

*Kommunfullmäktiges i Melleruds kommun beslut, § 40, den 19 juni 2002*

I tjänsteutlåtandet av den 4 april 2002, till vilket kommunfullmäktige hänvisade i sitt beslut, redogjordes under rubriken "Tillämpningsanvisningar för

handläggningen av avgifter inom äldre- och handikappomsorgen” bl.a. för vilka inkomster som skulle ligga till grund för avgiftsberäkningen. Det angavs därvid bl.a. att förmögenhet inte skulle påverka beräkningen av inkomst annat än som kapitalinkomst.

Av anvisningarna framgick härutöver bl.a. följande. Om inkomsten var så låg att den enskilde inte uppnådde den i lagen fastställda miniminivån hade kommunen ingen skyldighet att betala ut medel till den enskilde för att kompensera detta. Kommunen hade däremot en skyldighet att informera om rätten att söka socialbidrag. Om kommunen fann att den enskilde inte hade det förbehållsbelopp han eller hon hade rätt till, skulle avgiften sättas ned.

För den enskilde som köpte färdiglagad mat skulle det i förbehållsbeloppet ingående minimibeloppet höjas med ett belopp motsvarande skillnaden mellan 1 200 kr och den faktiska kostnaden för den färdiglagade maten.

I de fall den enskildes inkomst var så låg att beslut om avgiftsbefrielse hade fattats skulle den del av matkostnaden som medel saknades för jämkas. Med jämkning avsågs att den enskilde befriades från denna kostnad.

*Socialnämndens i Melleruds kommun beslut, § 175, den 2 september 2002*

Socialnämnden i Melleruds kommun beslutade vid sammanträde den 2 september 2002 att den enskilde skulle tillförsäkras ett särskilt förbehållsbelopp för personliga behov utöver livsmedel med 2 512 kr per månad för boende i särskilda boendeformer och för personer i ordinärt boende med 2 887 kr per månad. Detta särskilda förbehållsbelopp skulle utgå då den enskildes inkomst understeg förbehållsbelopp och faktisk boendekostnad. Förvaltningen skulle i övrigt hantera frågan på sätt som angavs i tjänsteutlåtande daterat den 27 augusti 2002.

I tjänsteutlåtandet anfördes bl.a. följande. Under arbetet med att konstruera ett administrativt system för beräkning av de nya avgifterna hade frågan om utfallet för enskilda med de lägsta inkomsterna aktualiserats. De personer som hade en mycket låg inkomst och ofta även saknade BTP (kommunalt bostadstillägg) riskerade att förlora även det förbehållsbelopp de tidigare hade garanterats – 1 449 kr per månad. I ett kompletterande meddelandeblad hade Socialstyrelsen uppmärksammat denna fråga (Socialstyrelsens meddelandeblad 9/02, JO:s anmärkning). [...] Frågan som nu var aktuell var om ett särskilt förbehållsbelopp skulle tillförsäkras den enskilde med minst 2 512 kr per månad. Finansieringen av detta särskilda förbehållsbelopp skulle i så fall ske genom reducering av matkostnaden helt eller delvis, i enlighet med kommunfullmäktiges beslut § 40/2002. De personer som trots hel reducering av matkostnaden ändå inte hade kvar 2 512 kr av den egna inkomsten skulle tillförsäkras det särskilda förbehållsbeloppet i särskild ordning. Som krav för att tillförsäkras det särskilda förbehållsbeloppet måste den enskilde ha ansökt om BTP.

*Socialnämndens beslut, § 196, den 16 september 2002*

Vid nytt sammanträde den 16 september 2002 beslutade socialnämnden att när den enskilde förfogade över ett kapital som översteg ett basbelopp

(37 900 kr år 2002) jämkades inte matkostnaden. Inte heller tillförsäkrades den enskilde i detta fall det särskilda förbehållsbeloppet 2 512 kr.

Av det underliggande tjänsteutlåtandet framgick bl.a. följande. I kommunfullmäktiges beslut § 40 om avgifter för äldre- och handikappomsorg ingick att den enskilde som enligt lagstiftningen befriades från att betala egenavgift på grund av för låg inkomst även kunde få matkostnaden jämkad. Detta gällde då den enskilde saknade medel för att betala maten på ett särskilt boende eller mat som distribuerats genom hemvården. Jämkningsen kunde vara del av kostnaden eller hela kostnaden. [...]. Vid de beräkningar som hade genomförts hade en särskild fråga aktualiserats. Det gällde personer som har låga pensioner och relativt höga ränteinkomster. När avgiftsunderlaget räknats fram blev deras aktuella nettoinkomst så låg att de blev befriade från avgift. [...] När det gällde avgiftsberäkningen var lagen tydlig. Innehav av förmögenhet påverkade inte avgiften. Däremot skulle ränteinkomsten räknas in i avgiftsunderlaget. I de lokala besluten om jämkning av matkostnad och ett särskilt förbehållsbelopp hade innehav av kapital inte särskilt beaktats. Det var inte förenligt med kommunallagens likställighetsprincip att en person med ränteinkomst av kapital skulle ha jämkning av matkostnad. Inte heller skulle den personen tillförsäkras det särskilda förbehållsbeloppet. Om sparande skulle liknas vid uppskjuten konsumtion kunde inte kommunala medel användas för att subventionera fortsatt sparande.

#### *Remiss till Socialnämnden i Melleruds kommun*

E.J:s anmälan remitterades till Socialnämnden i Melleruds kommun för utredning och yttrande. Socialnämnden skulle även yttra sig över sin behörighet att fatta besluten den 2 och 16 september 2002.

Socialnämnden anförde i remissvaret i huvudsak följande.

E.J. har i ärende avseende bestämmande av avgift för T.A. inlämnat en anmälan till Riksdagens ombudsmän. I yttrandet som följer berörs endast hanteringen av ärendet i form av kommunens införande av nya avgifter samt i det enskilda ärendet.

Den 19 juni 2002 beslutade kommunfullmäktige i Mellerud att införa ett nytt avgiftssystem inom äldre- och handikappomsorgen. Beslutet var en konsekvens av förändringar i bland annat socialtjänstlagen från och med 1 juli 2002. Den stora förändringen var att man bestämde ett nationellt förbehållsbelopp och en maxavgift för vård och omsorg. Avgiften för vård och omsorg omfattar inte bostadskostnad och avgift för mat.

I kommunfullmäktiges beslut från den 19 juni, som relaterar till tjänsteutlåtande 2002-04-04 av Bo Sundström, framgår bland annat att om inkomsten är så låg att den enskilde inte uppnår den i lagen fastställda minimivån har kommunen ingen skyldighet att betala ut medel till den enskilde för att kompensera detta. Om den enskilde inte har det förbehållsbelopp han eller hon har rätt till ska avgiften sättas ned.

Enligt kommunens beräkning var T.A:s avgiftsutrymme negativt. Avgiften för vård och omsorg bestämdes av den anledningen till 0 kronor. Någon ytterligare reducering av avgiften för vård och omsorg var därför inte möjlig.

Under arbetets gång med att beräkna vårdavgifter upptäcktes att ett flertal personer fick i likhet med T.A. ett negativt avgiftsutrymme. Socialnämnden upplevde det inte rimligt att den förhållandevis stora gruppen

med negativt avgiftsutrymme skulle tvingas att ansöka om ekonomiskt bistånd samtidigt som nämnden har ansvar även för detta område. Förvaltningen och nämnden fann det då rimligt att skapa ett instrument för att kunna reducera övriga avgifter som kommunen debiterar den enskilde. Utformningen av ett sådant system beslutades av socialnämnden den 2 och 16 september 2002. Besluten ansågs vara ett förtydligande av den praktiska hanteringen av avgiftsberäkningen till följd av kommunfullmäktiges beslut om införande av nya avgifter inom äldre- och handikappomsorgen. Av den anledningen underställdes inte ärendet kommunfullmäktige för beslut. De kriterier nämnden ställde upp för jämkning av övriga avgifter följer i princip samma krav som skulle prövas vid ansökan om ekonomiskt bistånd.

T.A:s förmögenhet överstiger ett basbelopp. Av den anledningen prövas inte eventuell jämkning av mat- och bostadskostnad.

Mot den bakgrund som anförts anser socialnämnden i Mellerud att T.A. debiterats rätt vård- och omsorgsavgift både från 1 juli och senare datum. På grund av T.A:s förmögenhet kan hon inte komma i fråga om jämkning av övriga avgifter som debiteras av socialnämnden.

Socialnämnden beklagar däremot den långa tid som dröjde innan avgiftsbesluten meddelades och fick samtidigt till följd att räkningar för tre månader anhopades till ett betalningstillfälle. Orsaken till detta var den korta förberedelse tiden kommunen fick för att anpassa regelsystemet och datastöd till de nya förutsättningarna som riksdagen beslutat om.

Påståendet i anmälan att tillkännagivandet av avgiftsbesluten skulle ske så sent att det inte fanns möjlighet att överklaga dem tolkar vi som ett missförstånd. Den enskilde har tre veckor på sig att överklaga beslutet från den dag han/hon tog del av beslutet. En brist i vår hantering har dock varit att vi inte bifogat någon besvärshänvisning tillsammans med besluten i den första omgången avgiftsbeslut. Socialförvaltningen har däremot löpande varit öppen för ytterligare information och omprövning av avgiftsbeslut om den enskilde så begärt detta. Det nya systemet är trots allt inte bara nytt för den enskilde utan även för kommunen.

E.J. kommenterade remissvaret.

I ett beslut den 20 april 2004 anförde *JO André* följande.

### **Rättslig reglering**

Den 1 juli 2002 infördes nya bestämmelser i 8 kap. socialtjänstlagen (2001:453) om avgifter inom äldre- och handikappomsorgen. Bestämmelserna innebär bl.a. att ett *högkostnadsskydd* gäller för avgifterna för hemtjänst, dagverksamhet och kommunal hälso- och sjukvård samt för bostad i sådant särskilt boende som inte omfattas av bestämmelserna i 12 kap. jordabalken om hyra (8 kap. 5 § socialtjänstlagen). Avgifter för mat omfattas inte av högkostnadsskyddet.

Den enskilde skall tillförsäkras ett *förbehållsbelopp*, dvs. ett belopp som den enskilde har rätt att behålla av sina egna medel innan avgifter får tas ut för de insatser som omfattas av högkostnadsskyddet (8 kap. 6 § socialtjänstlagen).

Förbehållsbeloppet består dels av ett schabloniserat minimibelopp, innefattande vissa kostnadsposter, dels den faktiska boendekostnaden (8 kap. 7 § socialtjänstlagen). Kommunen skall alltid göra en individuell bedömning av den enskildes minimibelopp (jfr 8 kap. 8 § socialtjänstlagen) och i vissa fall

höja eller sänka nivån på detta. Det schabloniserade minimibeloppet uppgick år 2002 till 4 087 kr per månad för en ensamstående person, varav kostnads-posten för livsmedel beräknades uppgå till 1 200 kr.

Enligt den grundläggande uppgiftsfördelningen inom en kommun har fullmäktige beslutanderätten i allmänhet. Principen kommer till uttryck i 3 kap. 9 § kommunallagen (1991:900), KL. I paragrafen föreskrivs i första stycket att fullmäktige beslutar i ärenden av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt för kommunen. I lagtexten ges i punktform en exemplifierande uppräkningslista av vilka slags ärenden som åsyftas i första stycket. I punkten 2 av uppräkningslistan anges att fullmäktige skall besluta om "budget, skatt och andra viktiga ekonomiska frågor".

Enligt 3 kap. 10 § KL får fullmäktige delegera viss beslutanderätt till en nämnd. De ärendegrupper som anges i 9 § första stycket faller dock utanför möjligheten att delegera.

Enligt 2 kap. 3 § KL får kommuner och landsting inte fatta beslut med tillbakaverkande kraft som är till nackdel för medlemmarna, om det inte finns synnerliga skäl för det.

### **Bedömning**

#### *Socialnämndens beslut den 2 september 2002*

Såvitt jag kan bedöma har socialnämnden genom att besluta om ett "särskilt förbehållsbelopp" anvisat en alternativ beräkningsmodell, i förhållande till kommunfullmäktiges beslut, för i vilka fall och med hur stort belopp jämkning av matavgiften i det enskilda fallet skulle ske. När den enskilde betalade matavgift skulle, enligt kommunfullmäktiges beslut, det schabloniserade minimibeloppet höjas. Om beräkningen ledde till underskott skulle matavgiften jämkas. Som socialnämndens beslut får förstås skulle minimibeloppet inte höjas, men om beräkningen ledde till underskott skulle den enskilde efter en ny beräkning tillförsäkras det särskilda förbehållsbeloppet genom jämkning av matavgiften. De båda modellerna synes ge samma slutresultat i det enskilda fallet. Socialnämndens beslut är då, liksom nämnden har anfört i sitt remissvar, närmast att se som ett förtydligande av den praktiska hanteringen av avgiftsberäkningen till följd av kommunfullmäktiges beslut.

Socialnämnden uttalade härutöver att om den enskilde, trots hel reducering av matavgiften, ändå inte hade kvar medel motsvarande det särskilda förbehållsbeloppet skulle denne tillförsäkras beloppet "i särskild ordning". Det är oklart om nämnden med detta menade att den enskilde i ett sådant fall skulle hänvisas till att söka försörjningsstöd enligt 4 kap. socialtjänstlagen eller att den enskilde, utan att behöva göra sådan ansökan, skulle ha rätt till ekonomiskt bidrag upp till i nivå med det särskilda förbehållsbeloppet. Jag har emellertid inte haft anledning att inom ramen för detta ärende gå närmare in på denna fråga.



*Socialnämndens beslut den 16 september 2002*

Underlaget till fullmäktiges beslut den 19 juni 2002, i form av tjänsteutlåtandet av den 4 april 2002, kom att omfattas av fullmäktigebeslutet genom en hänvisning i detta. Av beslutet framgår således att vid en beräkning av den enskildes inkomst skulle förmögenhet inte påverka beräkningen annat än som kapitalinkomst samt att i de fall den enskildes inkomst var så låg att beslut om avgiftsbefrielse hade fattats skulle den del av matkostnaden som medel saknades för jämkas. Med jämkning avsågs att den enskilde befriades från denna kostnad.

Socialnämndens beslut den 16 september 2002 innebar att enskilda som förfogade över kapital överstigande ett basbelopp inte längre omfattades av den möjlighet till jämkning av matavgiften som de varit berättigade till enligt kommunfullmäktiges beslut. Beslutet innebar således i praktiken en höjning av avgiftsuttaget från denna grupp av enskilda.

Redan det förhållandet att socialnämnden genom sitt beslut till viss del synes ha gått emot kommunfullmäktiges beslut är skäl att ifrågasätta om beslutet innebär att nämnden har överskridit sin befogenhet.

Socialnämndens beslut är vidare, i vart fall indirekt, ett avgiftsbeslut. Av förarbetena till bestämmelserna om fullmäktiges uppgifter i 3 kap. 9 och 10 §§ KL framgår att avgiftsbeslut generellt sett innefattar sådana viktiga ekonomiska frågor som avses i 3 kap. 9 § första stycket 2 KL och således inte är möjliga att delegera från fullmäktige till en nämnd. Emellertid framgår att lagstiftarens intentioner inte har varit att fullmäktige måste avgöra avgiftsättningen i varje enskilt fall. Om fullmäktige har antagit riktlinjer för avgiftsuttagen bör det vara möjligt att delegera till en nämnd att bestämma avgiften. Utanför gruppen ”viktiga ekonomiska frågor” kan också falla avgiftsuttag som inte har någon direkt betydelse för kommunalekonomin i stort (jfr prop. 1990/91:117 s. 158 f).

Regeringsrätten har i ett avgörande, RÅ 1994 ref. 72, funnit att en trafiknämnd var behörig att fatta beslut angående en kollektivtrafiktaxa inom ramen för riktlinjer som kommunfullmäktige tidigare hade fattat beslut om. Stöd för nämndens behörighet att fatta beslut angående taxan fanns även i reglementet för nämnden.

I förevarande fall måste enligt min mening ifrågasättas om socialnämndens beslut kan anses hålla sig inom ramen för de riktlinjer som har beslutats av fullmäktige.

Ytterligare en fråga, som uppkommer i anledning av socialnämndens beslut, är om beslutet strider mot det s.k. retroaktivitetsförbudet i 2 kap. 3 § KL. Det har inte gjorts gällande annat än att beslutet gällde med verkan på avgiftsuttag m.m. från och med juli 2002. Av vad nämnden har anfört framgår att ingen enskild vid beslutstillfället hade fått räkningar för tjänster erhållna från juli och framåt. Inte desto mindre innebar socialnämndens beslut att de enskilda som nu inte längre kunde få matavgiften jämkad kom i ett sämre läge jämfört med vad som hade gällt för dem när tjänsterna erhöles. Det är således möjligt att socialnämndens beslut stred mot retroaktivitetsförbudet. I förarbetena (prop. 1990/91:117 s. 150) anges om retroaktivitetsförbudet att principen

– som dessförinnan hade utbildats i praxis – har aktualitet främst i fråga om taxebeslut och att möjligheten att göra undantag från förbudet skall tillämpas med mycket stor försiktighet. En viss retroaktivitet har dock godtagits i praxis av praktiska skäl, åtminstone om det rör sig om en kortare tid (jfr rättsfallen RÅ85 2:19 och RÅ 1987 ref. 41).

Det förefaller mig sammanfattningsvis tveksamt om socialnämndens beslut den 16 september 2002 ligger inom ramen för nämndens befogenhet. Det är också möjligt att beslutet strider mot retroaktivitetsförbudet. Dessa båda frågor har dock kunnat prövas av domstol i ett mål angående laglighetsprövning. JO är återhållsam med att uttala sig i frågor som kan eller har kunnat prövas av domstol. Mot denna bakgrund finner jag inte skäl att göra några ytterligare uttalanden i denna del.

#### *Underlåten överklagandehänvisning*

Samtidigt med de nya bestämmelserna i 8 kap. socialtjänstlagen infördes genom en ändring av 16 kap. 3 § samma lag en möjlighet att överklaga beslut om avgifter eller förbehållsbelopp enligt 8 kap. 4–9 §§ hos allmän förvaltningsdomstol.

Av 21 § förvaltningslagen (1986:223), FL, framgår att den som erhåller ett beslut som går honom emot, i ett ärende som avser myndighetsutövning mot enskild, skall underrättas om hur han kan överklaga det. Av 23 § andra stycket FL framgår att överklagandet skall ha kommit in till beslutsmyndigheten inom tre veckor från den dag klaganden fick del av beslutet.

Av vad socialnämnden har anfört framgår att någon överklagandehänvisning inte bifogades den första omgången avgiftsbeslut enligt den nya taxan, som enligt vad E.J. har uppgett utsändes i oktober 2002.

En förutsättning för att socialnämndens skyldighet att lämna överklagandehänvisning skall inträda är att beslutet har gått den enskilde emot. I det aktuella fallet har socialnämnden beslutat om avgiftsuttag och debitering med ledning av inkomstuppgifter m.m. som de enskilda har lämnat på formulär. Det kan naturligtvis vara vanskligt att avgöra i varje enskilt fall om ett sådant beslut har gått den enskilde emot. Här kan emellertid erinras om förvaltningslagens förarbeten där det anges att myndigheten i tveksamma fall i allmänhet bör lämna överklagandehänvisning (prop. 1985/86:80 s. 72). En avgiftsdebitering är vidare till sin karaktär ett betungande beslut. Enligt min mening talar inte minst rättssäkerhetsskäl för att socialnämnden bör presumera att ett sådant beslut går den enskilde emot och därmed bifoga en överklagandehänvisning. Detta gäller särskilt när, som i detta fall, avgifterna debiteras för första gången efter helt nya beräkningsgrunder.

Det framgår att besluten i denna ”första omgång” avsåg avgifter för flera månader, nämligen juli–september 2002. Ett eventuellt fel i beräkningen av en enskilds avgifter kan således ha påverkat avgiftsuttaget felaktigt för flera månader och ha fått stora ekonomiska konsekvenser för denne. Att överklagandehänvisning inte lämnades innebär en ökad risk för att ett sådant fel inte har rättats till. Socialnämnden kan inte undgå kritik i denna del.

*Lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU)*

En flicka vårdades enligt 3 § LVU. Fråga bl.a. om det fanns förutsättningar för nämnden att låta vården upphöra kort tid efter att flickan avvikit från det behandlingshem där hon var placerad

(Dnr 4315-2002)

I en anmälan till JO framförde Hässelby-Vällingby stadsdelsnämnd (socialdelegerade) i Stockholms kommun klagomål mot Vuxennämnden i Valdemarsviks kommun bl.a. angående handläggningen av ett LVU-ärende rörande E., född 1985. Nämnden anförde huvudsakligen följande.

Under hösten 2002 kontaktade E:s mor, M.S., Utredningssektionen (barn och ungdom) vid Hässelby-Vällingby stadsdelsförvaltning. M.S., som tillfälligt vistades hos sin syster i Hässelby-Vällingby stadsdel, framförde att hon hade fått kännedom om att E. befann sig i en riskfylld miljö och att hon använde narkotika. M.S. berättade också att E. tidigare hade varit placerad på behandlingshem i Valdemarsviks kommun.

I anledning av M.S:s uppgifter tog gruppledaren Monica Söderström, Hässelby-Vällingby stadsdelsförvaltning, kontakt med vuxenförvaltningen i Valdemarsviks kommun och talade härvid med en socialsekreterare som hade handlagt ärendet rörande E. Det framkom att E. hade varit placerad vid två tillfällen, dels vid Valstadskollektivet, dels vid Hasselakollektivet. Socialsekreteraren uppgav att E. hade rymt från Hasselakollektivet i juni 2002 och att hon då vårdades med stöd av LVU. I augusti 2002 hade Vuxennämnden i Valdemarsviks kommun fattat beslut om att LVU-vården skulle upphöra. Det framkom också att Valdemarsviks kommun inte hade haft någon kontakt med E. personligen efter hennes rymning. E:s pojkvän hade vid några tillfällen haft telefonkontakt med handläggare i Valdemarsvik. Pojkvännen hade framfört att det inte var några problem och att E. mådde bra. På fråga från Monica Söderström bekräftade handläggaren att socialtjänsten i Valdemarsvik hade kännedom om att E. missbrukade.

Hässelby-Vällingby stadsdelsnämnd saknade tidigare kännedom om E. och hennes familj. Den bedömning som inledningsvis gjordes var att det förelåg många oklarheter avseende grunderna för LVU-vårdens upphörande. Det bedömdes också som anmärkningsvärt att erforderlig uppföljning inte – såvitt framkommit vid samtal med Valdemarsviks kommun – hade förekommit. Den 17 oktober 2002 skickades en anmälan enligt 14 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) till Valdemarsviks kommun.

I ett brev den 11 november 2002, ställt till Hässelby-Vällingby stadsdelsförvaltning (Utredningssektionen) anförde förvaltningschefen Jörgen Olsson, Valdemarsviks kommun, följande.

Ni har till Valdemarsviks kommun skickat en anmälan enligt 14 kap. 1 § SoL. Anmälan gäller E.K.

Som Ni skriver i anmälan så har E.K varit föremål för LVU-vård och denna vård upphörde 2002-08-14. E. var placerad enl. LVU på Hassela/Bäckeräng men avvek därifrån den 10 juni 2002. Vuxenförvaltningen

efterlyste E. men hade inte någon kontakt med henne innan LVU upphörde den 14 augusti.

Anledningen till att LVU-vården upphörde var att vuxenförvaltningen inte fick några rapporter om att E. missbrukade narkotika eller gjorde några kriminella handlingar. När vi samtalade med E:s moder M. och E:s mormor, så tyckte de att LVU-vården skulle upphöra eftersom de inte tyckte LVU-vården var till någon hjälp för E. E. hade även under tiden kontakter med sin moder och sin mormor och utifrån de kontakterna så såg inte modern eller mormodern någon anledning till att LVU-vården skulle fortsätta och de var inte då oroliga för E:s hälsa och utveckling.

Vuxenförvaltningen i Valdemarsvik har inte haft någon kontakt med E. sedan den 10 juni 2002 och ärendet är avslutat den 14 augusti. E:s moder som är vårdnadshavare för E. bor i Stockholm och naturligtvis så skall E. vid behov av stöd och hjälp vända sig till den kommun där vårdnadshavaren är skriven.

E. skrevs in vid Maria Ungdom den 7 november 2002. Det framkom vidare att E. tiden innan hade vistats i Valdemarsviks kommun och där tagit kontakt med socialtjänsten i syfte att söka hjälp för sina missbruksproblem. Enligt personal vid Maria Ungdom hade E. blivit skjutsad upp till Stockholm och Maria Ungdom av en fältassistent i Valdemarsviks kommun.

Från Maria Ungdom lämnades uppgifter om att E. hade missbrukat amfetamin sedan 14 års ålder och att hon hade injicerat sedan hon var 16 år. De tre senaste månaderna hade hon, enligt egen uppgift, injicerat dagligen. Amfetamin hade varit huvuddrog men missbruk av cannabis, kokain och även heroin hade förekommit. E. hade också använt Rohypnol.

Vad gällde E:s bakgrund kunde nämnas att fadern vistades på Karsudden och att modern var bostadslös och vid tiden för anmälan till JO erhöll hon en behandlingsinsats i form av placering vid Krinolinen för sina missbruksproblem. Enligt de senaste uppgifterna hade modern avvikit från Krinolinen.

Ordföranden för Hässelby-Vällingby stadsdelsnämnd beslutade den 15 november 2002 att omedelbart omhändertaga E. Anledningen härtill var att det vid samtal med Maria Ungdom hade framkommit att E. vid flera tillfällen de föregående dagarna hade "varit på väg" från den pågående behandlingen. Bedömningen gjordes att det förelåg en allvarig risk för hennes hälsa och utveckling. Innan verkställighet kunde ske avvek emellertid E. Den 18 november 2002 kom det till socialtjänstens kännedom att E., efter att ha tagit en överdos, åter var inlagd på Maria Ungdom. E. skulle den 22 november 2002 skrivas in vid ett behandlingshem.

Hässelby-Vällingby stadsdelsnämnd bedömde att Valdemarsviks kommun hade visat allvarliga brister i handläggningen av aktuellt ärende. Nämnden önskade särskilt JO:s uttalande vad gällde socialtjänstens uppföljningsansvar avseende missbrukande ungdomar som avviker från en behandling. Enligt nämndens bedömning hade Valdemarsviks kommuns underlåtenhet avseende uppföljning resulterat i att E:s allvarliga missbruk hade kunnat pågå och accelerera under flera månader. Nämnden fann det också anmärkningsvärt att LVU-vården hade upphört utan att socialtjänsten hade vinnlagt sig om att göra en bedömning av E:s situation och tillstånd.

Länsstyrelsen i Östergötlands län anmodades att inkomma med utredning och yttrande över vad som hade framförts i Hässelby-Vällingby stadsdels-

nämnds anmälan till JO. Länsstyrelsen remitterade ärendet till Vuxennämnden i Valdemarsviks kommun samt tog del av allt aktmaterial i ärendet. I sitt remissvar – undertecknat av socialdirektören Bo Silén och socialkonsulenten Inger Winkelmann – anförde länsstyrelsen följande.

#### REDOGÖRELSE FÖR ÄRENDET

Av socialnämndens yttrande framgår bland annat

”...E.K. var bosatt hos sin styvfader, K.E., i Norrtälje fram till december 2001. Sedan K.E. anhållits av polisen efter en serie inbrott ordnade Norrtälje kommun en jourplacering till E., vilken hon vägrade att acceptera. E. åkte i stället till sin två år äldre syster L. som bor i Valdemarsvik. E. var när hon kom till sin syster i dåligt skick eftersom hon missbrukat narkotika och 020110 placerades E. enligt SoL av Valdemarsviks vuxennämnd på Valstadskollektivet. E. trivdes bra, men avvek trots detta 020118. E. kom tillbaka till sin syster i Valdemarsvik fyra dagar senare och hon medgav då att hon brukat narkotika. Efter detta så fattade vuxennämndens ordförande beslut om ett omedelbart omhändertagande och E. återfördes till Valstadskollektivet. Länsrätten fattade beslut om fortsatt vård jämlikt LVU 020228.

E. avvek från Valstadskollektivet 020330. E. kontaktade socialtjänsten i Valdemarsvik 020402 och E. åkte samma dag till Sundsvall för en extern placering genom Valstadskollektivet. 020417 avvek åter E. från sin placering men 020502 hämtades E. i Valdemarsvik och vuxennämnden i Valdemarsvik omplacerade henne till Hassela/Bäckaräng. Den 10 juni avvek E. därifrån.

Vuxennämnden efterlyste E. men hade inte någon kontakt med henne personligen innan LVU-vården upphävdes av vuxennämnden 020814. E. hade däremot under perioden 10 juni till 14 augusti kontakt med sin familj, mamma, mormor, styvfader och system som vidarebefordrade information till socialtjänsten i Valdemarsvik. Det som framkom i de kontakterna med familjen var att E. vistades i Stockholm hos sin pojkvän som ordnat både bostad och arbete. Enligt uppgifter från modern och mormor som båda bodde i Stockholm så förekom inte något drogmissbruk hos E., däremot så mådde hon mycket dåligt av att hålla sig gömd. Mormodern samt modern som är E:s vårdnadshavare berättade för socialtjänsten i Valdemarsvik att E. inte under några omständigheter ville tillbaka till Hassela och både mormodern och modern framförde önskemål till socialtjänsten om att LVU-vården skulle upphöra. Utifrån dessa uppgifter så upphävdes LVU-vården 020814.

021021 får vuxenförvaltningen en anmälan enligt 14 kap. 1 § SoL från Hässelby-Vällingby stadsdelsförvaltning. I anmälan står det att det kommit till stadsdelsnämndens kännedom att E.K. utsätter sin hälsa och utveckling för allvarig fara genom missbruk. E:s moder M. hade kontaktat utredningssektionen i Hässelby-Vällingby och framfört detta till dem. Vuxenförvaltningen i Valdemarsvik hade vid detta tillfälle inte haft kontakt med E. sedan hon avvek från Hassela den 10 juni och ärendet avslutades när LVU upphörde den 14 augusti. Eftersom modern tillhör Hässelby-Vällingby och hon sökt hjälp där så ansåg vuxennämnden att det är den kommunen som vid detta tillfälle skall utreda E:s behov av hjälp.

021107 kom E. till sin syster L. som bor i Valdemarsvik. Meningen med E:s besök i Valdemarsvik var att hon som hastigast skulle hälsa på sin syster för att sedan åka vidare till Västervik. L. har mycket kontakt med en av socialsekreterarna inom vuxenförvaltningen och när E. dyker upp hos sin syster så är socialsekreteraren hos L. I anmälan till länsstyrelsen (*rätteligen JO; min anm.*) står det att E. varit i kontakt med socialtjänsten i Valdemarsvik i syfte att söka hjälp för sina missbruksproblem.

Detta är inte korrekt utan det var en slump att socialsekreteraren träffar E. när hon kommer till Valdemarsvik.

Socialsekreteraren gör en bedömning att E. är i stort behov av vård och samtalar med E. om detta. Efter viss övertalning så går E. med på att vuxenförvaltningens fältassistent åker med E. till Maria Ungdom i Stockholm, där E. också skrivs in samma dag. De närmaste dagarna efter detta så har vuxenförvaltningen i Valdemarsvik vissa diskussioner med Hässelby-Vällingby stadsdelsförvaltning och utan att komma fram till en gemensam lösning så får Hässelby-Vällingby stadsdelsförvaltning utreda E:s behov av stöd och hjälp eftersom E:s moder som är vårdnadshavare tillhör Hässelby-Vällingbys stadsdel..."

#### LÄNSSTYRELSENS BEDÖMNING

Socialnämnden kan när som helst ta ställning till huruvida vård med stöd av LVU ska upphöra. Initiativet till en utredning kan tas av socialnämnden eller efter begäran från vårdnadshavaren eller den unge. I ett sådant fall ska utredningen fokuseras på den unges aktuella situation och speglas mot den vårdplan som finns i ärendet. När ett barn eller ungdom vårdas på grund av eget beteende (3 § LVU) fordras för vårdens upphörande att det skadliga beteendet upphört och att det förhållandet kan bedömas som stabilt. Det krävs vidare också att den unges vårdbehov upphört.

Av journalanteckningarna i ärendet framgår att E., efter att i juni 2002 avvikit från behandlingshemmet, vistades hos pojkvännen i Stockholm och att hon förmedlade information till socialtjänsten genom sin familj. Pojkvännen har under juli månad haft kontakter med behandlingshemmet och meddelat att E. hade arbete och var självförsörjande. Enligt familjens information till nämnden förekom det inget drogmissbruk men E. mådde dåligt av att hålla sig gömd och ville inte på några villkor tillbaka till Hassela/Bäckarängen. Familjen framförde därför till nämnden önskemål om att LVU-vården skulle upphöra. Med hänvisning till vårdnadshavarens begäran om att vården skulle upphöra inledde nämnden i augusti 2002 en utredning.

Länsstyrelsens mening är att det finns brister och frågetecken rörande den utredning som låg till grund för Vuxennämndens i Valdemarsvik beslut att LVU-vården för E. skulle upphöra. Även om nämnden fått uppgifter från mamma och mormor om att det inte förekom något missbruk borde nämnden, mot bakgrund av familjens omfattande sociala problematik, *faktiskt* ha förvissat sig om detta. Mot bakgrund av E:s behov av kvalificerad vård och att hon avvikit från behandlingshemmen ett antal gånger borde nämnden gjort bedömningen att ett vårdbehov kvarstod. Enligt Länsstyrelsens mening hade alltför kort tid gått sedan E. avvikit för att nämnden skulle kunna göra den bedömningen att hennes förhållanden hade förbättrats.

Länsstyrelsen anser också att det ligger i placeringskommunens ansvar att avsluta ärendet på ett lämpligt sätt. I ansvaret ligger att förvissa sig om att den unges ursprungliga vårdbehov är tillgodosett och om att inte fortsätta vården. I det fall vården upphävs har nämnden ansvar för insatser som kan bli aktuella i samband därmed.

Sammanfattningsvis finner Länsstyrelsen i likhet med Hässelby-Vällingby stadsdelsnämnd att LVU-vården upphört utan att Vuxennämnden vinnlagt sig om att göra en bedömning av E:s situation och tillstånd.

Vuxennämnden i Valdemarsviks kommun samt Hässelby-Vällingby stadsdelsnämnd i Stockholms kommun bereddes tillfälle att yttra sig över remissvaret.

Från vuxenförvaltningen i Valdemarsviks kommun inforrades den utredning som låg till grund för beslutet den 14 augusti 2002 att LVU-vården rörande E. skulle upphöra.

I ett beslut den 22 juni 2004 anförde *JO André* följande.

#### *Frågan om LVU-vårdens upphörande*

Vård enligt LVU skall beslutas bl.a. om den unge utsätter sin hälsa eller utveckling för en påtaglig risk att skadas genom missbruk av beroendeframkallande medel, brottslig verksamhet eller något annat socialt nedbrytande beteende (3 § LVU).

Av 21 § LVU framgår att socialnämnden skall besluta att vård med stöd av LVU skall upphöra när den inte längre behövs. När den unge vårdas på grund av sitt eget beteende, dvs. enligt 3 § LVU, fordras för vårdens upphörande att det skadliga beteendet har upphört och att det förhållandet kan bedömas som stabilt. Vidare krävs att den unges vårdbehov har upphört.

I förarbetena till 5 § i tidigare gällande LVU (1980:621), som motsvarar 21 § i den nu gällande lagen, anfördes bl.a. att socialnämnden vid prövningen i regel borde i närvaro av den unge själv undersöka möjligheten att avsluta vården med stöd av LVU (se prop. 1979/80:1, del C, s. 23 och 101 f.). Vidare anfördes att socialnämnden skulle förklara vård med stöd av lagen avslutad så snart det inte längre fanns behov att utöva de särskilda befogenheter som lagen gav nämnden. Om det visade sig att fortsatt vård kunde ges i frivilliga former eller att behov av fortsatt vård inte förelåg skulle nämnden förklara vården avslutad.

E. avvek den 10 juni 2002 från Hassela/Bäckaräng där hon vårdades med stöd av LVU. Hon kunde trots efterlysning inte återfinnas. I en sådan situation aktualiseras frågan om vården skall upphöra eftersom det inte längre kan konstateras om det fortfarande föreligger ett vårdbehov eller om vården skall fortgå tills man kan konstatera att behovet verkligen har upphört.

Både lagtextens formulering, att vården skall upphöra när den inte längre behövs, och uttalandena i propositionen tycks ge vid handen att vården skall pågå till dess nämnden verkligen kan konstatera att det inte längre finns något behov av den. Enligt min uppfattning är dock inte uttalandena i propositionen utan vidare tillämpliga vid bedömningen av ett fall som det förevarande. Lagstiftaren har rimligtvis inte tänkt sig möjligheten att den unge under pågående LVU-vård skall försvinna så att det inte längre kan prövas om vårdbehov alltjämt föreligger. Den inledningsvis formulerade frågeställningen om förutsättningarna för vårdens upphörande får alltså sägas vara oreglerad för det fall att man av någon orsak inte kan utreda det kvarstående vårdbehovet. Nämndens beslut får i stället betraktas utifrån mera allmänna lämplighetssynpunkter (jfr JO:s ämbetsberättelse 1991/92 s. 266).

Av handlingarna framgår att E. var i dåligt skick efter en längre tids narkotikamissbruk när hon den 10 januari 2002 placerades med stöd av socialtjänstlagen. Den 22 januari 2002 fattades beslut om att omedelbart omhänderta E. med stöd av 6 § LVU. Hon hade då samma dag medgett att hon både hade brukat och sålt narkotika under de fyra dagar som hon hade varit avviken.

Under den relativt korta tid som E. vårdades med stöd av LVU avvek hon, understödd av sin pojkvän, fyra gånger. När nämnden den 14 augusti 2002 beslutade att LVU-vården skulle upphöra hade det gått två månader sedan E. senast hade avvikit. Under den perioden hade förvaltningen inte haft någon personlig kontakt med E. utan endast med E:s mor, mormor och pojkvän.

Detta innebär att den utredning som låg till grund för nämndens beslut att LVU-vården skulle upphöra helt baserades på andrahandsuppgifter såvitt avsåg E:s förhållanden efter rymningen den 10 juni 2002. Underlaget för nämndens beslut kan därför självfallet ifrågasättas. E:s missbruksproblematik var av allvarligt slag och hon hade vårdats en förhållandevis kort tid. På grund av de upprepade rymningarna hade vården inte heller varit sammanhängande. Uppgifterna som E:s anhöriga lämnat om förhållandena efter rymningen den 10 juni 2002 borde, bl.a. med beaktande av familjens sociala problematik, ha värderats med stor försiktighet. Enligt min bedömning var omständigheterna vid den aktuella tidpunkten sådana att nämnden borde ha insett att E:s behov av vård enligt LVU kvarstod. Det förelåg således inte förutsättningar för nämnden att besluta om att LVU-vården skulle upphöra.

Här kan tilläggas att det inte kan uteslutas att saken vid en senare tidpunkt hade fått bedömas annorlunda om E. hade fortsatt att hålla sig undan. I förevarande fall hade det dock förflutit alltför kort tid efter att hon hade avvikit för att det skulle kunna antas att hennes förhållanden hade förbättrats i någon större utsträckning.

Jag vill i detta sammanhang också anföra följande.

Enligt 39 § LVU skall offentligt biträde förordnas för den som åtgärden avser samt för dennes vårdnadshavare i mål och ärenden angående bl.a. upphörande av vård enligt 21 § LVU, om det inte måste antas att behov av biträde saknas. I ärenden hos socialnämnd förordnas offentligt biträde av länsrätten. Socialnämnden har skyldighet att anmäla behov av offentligt biträde även om någon ansökan inte har gjorts.

Jag anser att förhållandena i detta fall var sådana att det hade varit lämpligt att ett offentligt biträde hade förordnats för E., även om ett sådant biträde utan fullmakt från henne inte helt skulle ha kunnat fylla funktionen att tillvarata hennes intressen (jfr även här JO:s ämbetsberättelse 1991/92 s. 266). Vuxennämnden borde således ha anmält till länsrätten att det fanns behov av offentligt biträde.

#### *Frågan om ansvar för uppföljning*

I den utredning som låg till grund för beslutet att låta LVU-vården upphöra berörs inte frågan om en uppföljning av ärendet. Av handlingarna framgår att vuxennämnden avslutade ärendet den 14 augusti 2002, dvs. samma dag som beslutet om vårdens upphörande fattades. Nämnden ansåg uppenbarligen inte att den hade något uppföljningsansvar beträffande vården av E.

Enligt 2 kap. 1 § socialtjänstlagen (SoL) svarar varje kommun för socialtjänsten inom sitt område. Kommunen har enligt 2 kap. 2 § SoL det yttersta



ansvaret för att de 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 nämnd, 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 hjälpbehovet 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 (se bl.a. RÅ 1989 ref. 50 och RÅ 1991 ref. 89).

Under tiden den 22 januari t.o.m. den 14 augusti 2002 vårdades E. med stöd av 3 § LVU på grund av sina allvarliga drogproblem. Det var Vuxennämnden i Valdemarsviks kommun som var ansvarig för vården. Såvitt framgår av handlingarna vistades E. hos pojkvännen i Stockholm efter det att hon hade avvikit från Hassela/Bäckaräng den 10 juni 2002. Nämnden borde efter det att den hade beslutat om att LVU-vården skulle upphöra aktivt ha följt upp E:s förhållanden och utrett vilket behov av stöd hon kunde ha samt ha sett till att hon fick den hjälp hon behövde, eventuellt genom att ärendet hade flyttats över till Stockholms kommun i den ordning som stadgas i 16 kap. 1 § SoL. Ärendet borde således inte ha avslutats på det sätt som här skedde.

Sammanfattningsvis förtjänar vuxennämnden kritik såväl för beslutet om vårdens upphörande som för underlåtenheten att göra en uppföljning av E:s förhållanden. De brister som har konstaterats är allvarliga.

**Handläggningen av ett ärende angående umgänge med ett barn som vårdades enligt LVU; fråga bl.a. om nämndens skyldighet att fatta ett beslut om umgänget enligt 14 § LVU efter framställning från vårdnadshavaren om utökat umgänge. Även fråga om bl.a. utformningen av ett beslut om att reglera umgänget med stöd av 14 § LVU**

(Dnr 2017-2002)

Länsrätten i Stockholms län förordnade i en dom den 19 april 2000 att N.S:s fyra barn skulle beredas vård med stöd av 1 och 2 §§ LVU.

Jur.kand. C.E. klagade, som ombud för N.S., till JO på Älvsjö stadsdelsnämnd i Stockholms kommun. Klagomålen rörde nämndens handläggning av framställningar den 9 april 2001 och den 28 januari 2002 från N.S. om utökat umgänge med barnen.

C.E:s anmälan remitterades till Älvsjö stadsdelsnämnd för utredning och yttrande.

Efter det att JO hade begärt yttrande från stadsdelsnämnden kom C.E. in med en kompletterande anmälan. I den anförde han att nämnden inte hade besvarat en ny framställning den 3 juni 2002 om utökat umgänge med barnen. C.E:s kompletterande anmälan översändes till nämnden för att beaktas vid nämndens remissvar.

Stadsdelsnämnden lämnade som sitt yttrande till JO en tjänsteskrivelse som hade upprättats vid nämndens förvaltning. I skrivelsen anfördes i huvudsak följande.

01-04-24 inkom N.S. via sitt ombud, C.E., med begäran om umgänge med barnen varje lördag under tio veckor mellan kl 10.00–18.00. Kontaktperson skulle delvis närvara. Efter tio veckor skulle umgänget utökas till vartannat veckoslut från lördag kl 10.00 till söndag kl 18.00. Hämtning och lämning av barnen skulle ske via kontaktperson.

01-05-14 beslutade Älvsjö stadsdelsnämnds sociala delegation att med hänsyn till ändamålet med vården begränsa umgänget till en gång per månad, i närvaro av kontaktperson (motiv till detta finns beskrivet i länsrättsdomen daterad 01-09-07, Utredningen i målet). N.S. skulle träffa barnen den 28 maj, 20 juni och den 6 augusti 2001. Vid samtliga tillfällen kl 10.00–15.00 i närvaro av kontaktperson. Beslutet överklagades av N.S. till länsrätten som i dom 2001-09-07 avslog överklagandet. Länsrätten lämnade följaktligen avslag till den umgängesform och umgängesintervall som N.S. begärt. Länsrätten sammanfattade sin dom med ”Sammantaget finner länsrätten att det varit nödvändigt med hänsyn till ändamålet med vården att begränsa umgänget under ifrågavarande period på så sätt som skett.”

Under sommaren och hösten 2001 skedde umgänge ca en gång i månaden i närvaro av kontaktperson. N.S. accepterade den uppgjorda umgängesplanen under en övergångsperiod men framförde att hans målsättning var att umgänget på sikt skulle utökas. På grund av att det är många inblandade, tre familjehem och en kontaktperson, har det varit svårigheter att få umgänget att fungera rent praktiskt. Vid ett tillfälle, 01-12-18, skedde ej umgänge enligt planen på grund av missförstånd om uppgjorda tider.

Under januari 2002 träffade N.S. barnen vid två tillfällen. 02-01-29 inkom N.S. via sitt ombud med en begäran om utökad umgänge med sina barn varje vecka, antingen lördag eller söndag mellan kl 10.00 och 18.00. Ombudet meddelade att N.S. var beredd att hämta alla barn utom det äldsta som är placerat i Finspång, som han önskade att familjehemmet skulle se till att han kom till och från Stockholm. Om handläggarna inte var beredda att tillmötesgå N.S:s önskemål ville ombudet att umgängesfrågan skulle utredas och beslut fattas i ärendet.

2002-03-07 skrev Älvsjö stadsdelsförvaltning (bil 5 i remissmaterialet) till N.S:s ombud C.E.: ”Vi anser inte att det i dagsläget är möjligt att utöka umgänget utan föreslår att detta genomförs i samma omfattning som under hösten 2001 dvs en gång per månad med omprovning i juni 2002.” Älvsjö stadsdelsnämnds sociala delegation beslutade 02-04-23 att det med hänsyn till vården fortfarande var viktigt att umgänget ska utövas en gång per månad: den 2 maj, 6 juni, 4 juli och 1 augusti 2002. Vid samtliga tillfällen kl 11.00–16.00 i närvaro av kontaktperson. Beslutet innebar att stadsdelsnämndens sociala delegation inte medgav utökad umgänge utan höll fast vid den umgängesform och umgängesintervall som stadsdelsnämnden beslutade om 01-05-14.

Beslutsformerna kan givetvis diskuteras gällande det beslut stadsdelsnämndens sociala delegation fattade 01-05-14. Älvsjö stadsdelsnämnds sociala delegation fattade beslut om att med hänsyn till ändamålet av vården bevilja en begränsad umgängesform och -intervall utan att först lämna avslag till N.S:s ansökta umgänge. I länsrättens dom, 2001-09-07 står inget att läsa om att bedömning av ärendet eller dom försvårats av att ”fel begåtts i nämndens handläggning och beslut”. Istället konstaterar länsrätten: ”Länsrätten finner att yrkandet om umgänge kan tas upp till prövning såvitt avser den period som stadsdelsnämndens beslut omfattar.”

Handläggarna hade under februari och mars flera kontakter med familjehemmen och kontaktpersonen i syfte att upprätta en besöksplan och få till stånd umgänge. Emellertid sammanföll familjehemmens planering kring vinterlov och påsklov samt kontaktpersonens möjligheter att ta uppdrag så olyckligt att det ej var möjligt att hitta tider då samtliga inblandade ansåg sig kunna delta. 02-04-16 träffade N.S. barnen. 02-05-02 ägde umgänge rum med tre av barnen, enligt sociala delegationens beslut. 02-06-13 besökte N.S. äldste sonen i familjehemmet tillsammans med handläggaren. 02-06-27 besökte N.S. och alla fyra barnen Kolmårdens djurpark tillsammans med kontaktpersonen.

02-07-19 träffade N.S. den äldste sonen och 02-08-06 träffade han en av döttrarna.

Ombudet anger i sin skrivelse till JO att N.S. delgivits sociala delegationens beslut 2002-04-23 men att han som ombud ej fått del av beslutet. Nämnden beklagar att gällande rutiner angående delgivning ej följts i detta fall.

#### **Stadsdelsnämndens kommentarer**

Älvsjö stadsdelsnämnd nyttjar sig av Stockholms stads beslutsmallar som Stockholms stads juridiska avdelning tillhandahåller. I mallen för beslutsformulering gällande begränsning av umgänge framkommer inte att avslag ska lämnas på framställt umgänge innan nytt beslut fattas om begränsning av umgänget.

Det kan också nämnas att det periodvis varit svårt att genomföra uppställd besöksplan i detta ärende beroende på att det är många inblandade intressenter i ärendet. Familjehemmen har inte varit helt klara över sina uppdrag och det har ibland krävts stora insatser i form av motivations-samtal och förberedelser för att få till stånd ett umgänge enligt besöksplanen. Sociala delegationen uttalade vid sitt sammanträde 02-04-23 att det är angeläget att på sikt utöka N.S:s umgänge med barnen vilket kräver att relationerna till familjehemmen förbättras så att konflikterna mellan N.S. och familjehemmen inte går ut över barnen.

Handläggningen av detta ärende har, förutom på grund av de svårigheter som beskrivits ovan försvårats även av vakanser och sjukfrånvaro bland socialsekreterare under året som delvis inneburit att enheten inte kunnat erbjuda kontinuerlig kontakt med samma handläggare till N.S.

Sammantaget kan nämnas att orsakerna till den tidsförskjutning som C.E. klagat på, från framställan 02-01-28 till stadsdelsnämndens beslut 02-04-23, berott på sådana omständigheter som ovan beskrivits men att det inom denna period funnits många planeringskontakter mellan Älvsjö stadsdelsförvaltning samt N.S. och familjehemmen.

I en skrivelse, som inkom till JO efter det att stadsdelsnämnden hade lämnat sitt remissvar, framförde C.E. att han fortfarande inte hade fått något svar på framställningen den 3 juni 2002. Mot bakgrund av vad han anförde inhämtades ett förnyat yttrande från stadsdelsnämnden. I ett remissvar anförde nämnden i huvudsak följande.

#### **Stadsdelsnämndens kommentarer**

Älvsjö stadsdelsnämnds uppfattning är att stadsdelsnämnden har i det yttrande som var daterat 2002-10-14 besvarat frågeställningarna till JO. Med detta menas att beslut om umgänge fattades av Älvsjö stadsdelsnämnd 2002-04-23 om umgänge med barnen som sträckte sig t o m 2002-08-01 (bilaga på beslutet medföljde yttrandet).

I ovanstående yttrande redogjordes även för det umgänge N.S. hade enligt nedan:

02-04-16 träffade N.S. barnen. 02-05-02 ägde umgänge rum med tre av barnen, enligt sociala delegationens beslut. 02-06-13 besökte N.S. äldste sonen i familjehemmet tillsammans med handläggaren. 02-06-27 besökte N.S. och alla fyra barnen Kolmårdens djurpark tillsammans med kontaktpersonen.

02-07-19 träffade N.S. den äldste sonen och 02-08-06 träffade han en av döttrarna.

Förklaringen till varför det varit svårt att följa uppställd besöksplan motiverade stadsdelsnämnden i ovanstående yttrande enligt nedan:

Det kan också nämnas att det periodvis varit svårt att genomföra uppställd besöksplan i detta ärende beroende på att det är många inblandade intressenter i ärendet. Familjehemmen har inte varit helt klara över sina uppdrag och det har ibland krävts stora insatser i form av motivationssamtal och förberedelser för att få till stånd ett umgänge enligt besöksplanen.

Därefter beskrev stadsdelsnämnden dagens situation och det utökade umgänge som fastställdes för perioden oktober–december 2002, daterat och godkänt av N.S. i oktober 2002.

### **Dagens situation i ärendet**

Upparbetad kontakt finns med familjehemmen med utredning och planering gällande barnens individuella situation i de tre olika familjehemmen. Dialog förs med fadern N.S. och kontaktpersonen gällande umgänget inför uppställande av umgängesplan för 2003.

Gällande umgängesplan verkställs enligt de tider som uppgetts i umgängesplanen.

C.E. fick del av nämndens båda remissvar och yttrade sig över vad nämnden hade anfört i dessa. Han framförde därvid bl.a. att nämnden inte hade besvarat en framställning den 22 november 2002 angående utökat umgänge.

JO lånade från förvaltningen in vissa handlingar rörande barnen.

I mars 2004 gav N.S. till JO in ett antal handlingar som rörde hans umgänge med barnen. Av handlingarna framgick att det även vid länsstyrelsen fanns ett ärende som rörde nämndens handläggning av N.S:s umgänge med barnen.

I ett beslut den 28 april 2004 anförde *JO André* följande.

### **Rättslig reglering**

Socialnämnden har enligt 14 § första stycket LVU ett ansvar för att den unges behov av umgänge med föräldrar och vårdnadshavare så långt möjligt tillgodoses. Om det är nödvändigt med hänsyn till ändamålet med vården enligt LVU får socialnämnden enligt 14 § andra stycket LVU bl.a. besluta hur den unges umgänge med vårdnadshavare och med föräldrar, som har umgängesrätt reglerad genom dom eller beslut av domstol eller genom avtal, skall utövas. Socialnämnden skall minst en gång var tredje månad överväga om ett sådant beslut fortfarande behövs (14 § tredje stycket LVU).

Ett beslut att reglera umgänget kan överklagas till länsrätten (41 § första stycket 3 LVU).

### **Bedömning**

#### *Framställningen den 9 april 2001*

I en skrivelse till nämnden den 9 april 2001 anförde C.E. att N.S. inte var nöjd med det umgänge som han hade med barnen. Han uppgav att N.S. önskade umgänge med barnen enligt följande.

1. Umgänge med samtliga barn varje lördag under tio veckor. Umgänget utövas från kl. 10.00 till 18.00 och med kontaktperson vid de två första tillfällena. Därefter är kontaktpersonen med en timme i början av umgänget och en timme i slutet av umgänget under åtta veckor.
2. Efter att umgänget ägt rum enligt punkt 1 övergår umgänget – med samtliga barn – till vartannat veckoslut från lördag kl. 10.00 till söndag kl. 18.00. Hämtning och lämning av barnen sker genom kontaktperson.

Stadsdelsnämnden beslutade den 14 maj 2001 att med stöd av 14 § LVU reglera N.S:s umgänge med barnen. Enligt beslutet beviljades N.S. umgänge måndagen den 28 maj 2001 kl. 10.00–15.00, onsdagen den 20 juni 2001 kl. 10.00–15.00 och måndagen den 6 augusti 2001 kl. 10.00–15.00. Enligt beslutet skulle en kontaktperson vara närvarande vid umgängestillfällena.

N.S. överklagade beslutet till Länsrätten i Stockholms län som höll muntlig förhandling den 21 augusti 2001. Stadsdelsnämnden bestred ändring av beslutet eftersom det beslutade umgänget enligt nämndens mening var det mest lämpliga i avvaktan på att barnens relation med fadern kunde stärkas och bli tryggare. I första hand yrkade dock nämnden att länsrätten skulle avvisa överklagandet eftersom ändamålet med talan hade förfallit. Länsrätten fann i sin dom, som meddelades den 7 september 2001, att yrkandet om utvidgat umgänge kunde tas upp till prövning såvitt avsåg den period som nämndens beslut omfattade. I sakfrågan fann länsrätten att det varit nödvändigt med hänsyn till ändamålet med vården att begränsa umgänget under ifrågavarande period på sätt som skett. Länsrätten ogillade därför N.S:s överklagande.

C.E. har i sin anmälan till JO gjort gällande att nämnden genom sitt beslut den 14 maj 2001 har begått ett fel vid handläggningen av umgängesfrågan eftersom ”länsrätten inte kunnat pröva mer än nämnden beslutat”. Han anförde därvid bl.a. följande.

Nämnden beslutade oaktat yrkandet endast om tre umgängestillfällen. Enligt denna sidas mening skulle nämnden ha prövat yrkandet i sin helhet och om så ansetts skäl föreligga avslagit N.S:s begäran utöver de tre tillfällen som nämnden beslutat om. – – – På sidan tre i domen (*avsnittet har återgetts ovan; JO:s anmärkning*) framgår att länsrätten inte kunde pröva mer än vad som nämnden beslutat. N.S. har därav inte kunnat få prövning av sitt yrkande.

Länsrätten fann att N.S:s yrkande om utökat umgänge kunde tas upp till prövning såvitt avsåg den period som stadsdelsnämndens beslut omfattade. Uttalandet i domen i denna del bör läsas mot bakgrund av att när länsrätten prövade N.S:s överklagande hade det sista umgängestillfallet enligt nämndens beslut om umgänge redan ägt rum. Man skulle därför, vilket nämnden också

gjorde, ha kunnat hävda att länsrätten inte kunde pröva saken eftersom den hade förfallit. I praxis har dock i liknande situationer förvaltningsdomstolarna uttalat att sakprövning av det överklagade beslutet bör ske när klaganden får anses ha ett befogat intresse av att kunna få prövat om det funnits laga eller tillräckliga skäl för den beslutade åtgärden. Det finns inte skäl för mig att närmare gå in på den frågan här utan jag nöjer mig med att hänvisa till Wennergren, Förvaltningsprocesslagen, 4 uppl., s. 282 f., och Lavin, Förvaltningsdomens art och funktion, Förvaltningsrättslig tidskrift 1995 s. 72 f. Mot bakgrund av det anförda anser jag mig kunna konstatera att det aktuella uttalandet i domen inte kan tas till intäkt för att länsrätten ansåg att nämnden hade gjort något fel vid handläggningen av framställningen om umgänge.

När C.E. gav in sin skrivelse angående N.S:s umgänge till nämnden förelåg det inte något beslut enligt 14 § LVU om en reglering av umgänget. Med anledning av C.E:s skrivelse har det ankommit på de ansvariga handläggarna vid förvaltningen att ta ställning till om N.S. skulle få det umgänge som han önskade. De har utifrån en bedömning av vad som var bäst för barnen kunnat föra en diskussion med N.S. för att kunna få till stånd en överenskommelse med honom angående bl.a. omfattningen av umgänget. Om han inte hade velat delta i sådana samtal utan vidhållit sitt krav på umgänge har handläggarna haft att hos nämnden aktualisera frågan om en reglering av umgänget enligt 14 § LVU för det fall att de ansett att N.S:s önskemål inte borde tillgodoses. Nämnden har därvid inte haft att uttala sig angående de olika önskemål som N.S. hade rörande umgänget, utan den har haft att självständigt avgöra om nämnden med stöd av 14 § LVU skulle fatta ett beslut om att umgänget skulle regleras på ett eller annat sätt. Detta har nämnden också gjort i förevarande fall. Jag har därför i princip inte någon invändning mot hur beslutet utformades. Däremot finns det en oklarhet om för vilken tid nämndens beslut skulle gälla.

När en nämnd fattar ett beslut om att reglera umgänget har nämnden att överväga om beslutet skall gälla tills vidare eller avse en begränsad tidsperiod. Det beslut som nämnden fattade den 14 maj 2001 avsåg rätt för N.S. att träffa barnen vid tre tillfällen. Vad som skulle gälla för umgänget efter det sista tillfället framgår inte av beslutet. Såsom beslutet har utformats kan man fråga sig under hur lång tid det var tänkt att gälla. Det ligger emellertid nära till hands att anta att det var avsett att gälla fram till det sista umgängestillfället den 6 augusti 2001. Detta synes även vara den tolkning som länsrätten gjorde. Att det inte av beslutet tydligt framgår under vilken tid det skulle gälla utgör en brist i utformningen av beslutet. Den omständigheten att socialnämnden enligt 14 § tredje stycket LVU minst en gång var tredje månad skall överväga om ett beslut om en reglering av umgänget fortfarande behövs ändrar inte den bedömningen.

#### *Framställningen den 28 januari 2002*

Efter det sista umgängestillfället enligt nämndens beslut den 14 maj 2001 fattades inte något beslut om en fortsatt reglering av umgänget under hösten

2001. Däremot synes N.S:s umgänge med barnen som tidigare i praktiken ha begränsats till en gång i månaden.

I en skrivelse, daterad den 28 januari 2002, till nämnden förklarade C.E. att N.S. var missnöjd med att han hade umgänge endast en gång i månaden. N.S. ansåg inte heller att det behövdes någon tredje person närvarande vid umgängestillfällena. C.E. hemställde därför att N.S. skulle få ha umgänge med barnen varje vecka, lördag eller söndag mellan kl. 10.00 och 18.00. Han anförde vidare bl.a.: "Om Ni inte delar denna uppfattning så utred och återkom i ett beslut. Sänd detta beslut till mig."

I ett brev från förvaltningen till C.E. den 7 mars 2002 förklarade handläggarna vid stadsdelsförvaltningen att de inte ansåg att "det i dagsläget är möjligt att utöka umgänget utan föreslår att detta genomförs i samma omfattning som under hösten 2001 dvs. en gång per månad med omprövning i juni 2002".

Stadsdelsnämnden beslutade den 23 april 2002, med stöd av 14 § LVU, att N.S. skulle ha rätt till umgänge med barnen torsdagen den 2 maj, torsdagen den 6 juni, torsdagen den 4 juli och torsdagen den 1 augusti 2002.

N.S. var uppenbarligen inte nöjd med omfattningen av det umgänge som han hade med barnen, och nämndens handläggare ansåg inte att umgänget borde utökas. Det dröjde nästan tre månader innan nämnden fattade ett beslut om reglering av umgänget. Den tiden framstår som alltför lång tid. Med tanke på den kännedom som nämnden hade beträffande N.S:s och barnens förhållanden och då umgänget under en längre tid hade varit begränsat borde ett beslut angående umgänget ha kunnat fattas avsevärt snabbare.

Det skall i sammanhanget påpekas att det under tiden fram till nämndens beslut den 23 april 2002 inte synes ha funnits något formellt beslut enligt 14 § LVU rörande regleringen av umgänget. Nämnden har därför under den tiden inte haft någon rättslig grund för att neka N.S. att träffa barnen i den omfattning han själv ville. Eventuellt borde nämnden ha fattat ett tillfälligt beslut om umgänget i avvaktan på att nämndens utredning i frågan skulle bli klar och nämnden med utgångspunkt från den hade kunnat fatta ett slutligt beslut i ärendet.

När det gäller det beslut som nämnden meddelade den 23 april 2002 finner jag skäl att, liksom när det gäller beslutet den 14 maj 2001, påpeka att det av beslutet inte framgår under vilken tid som det var avsett att gälla.

Nämndens beslut den 23 april 2002 sändes till N.S. Såvitt framgår av utredningen sändes inte någon kopia av beslutet till C.E. Eftersom han var ombud för N.S. borde nämnden ha underrättat även honom om beslutet. Nämnden har medgett att ett fel har begåtts i denna del, och jag finner inte skäl att ytterligare uppehålla mig vid saken.

#### *Framställningen den 3 juni 2002*

C.E. begärde för N.S:s räkning i en skrivelse den 3 juni 2002 till nämnden att N.S. skulle erhålla umgänge med barnen varje veckoslut, lördag eller söndag, mellan kl 10.00 och 19.00. Framställningen föranledde inte något formellt beslut från nämndens sida.

Nämnden hade fattat ett beslut angående N.S:s umgänge den 23 april 2002. Avsikten med det beslutet synes ha varit att reglera umgänget under tiden från maj till augusti. Enligt nämndens mening, som den kommer till uttryck i det kompletterande remissyttrandet, ansåg nämnden att den inte hade anledning att vidta någon särskild åtgärd med anledning av framställningen den 3 juni 2002.

Skrivelsen den 3 juni 2002 innehöll en begäran om ett umgänge som var mer omfattande än det som nämnden hade beviljat N.S. i sitt beslut den 23 april 2002. Nämnden skulle därför ha tagit ställning till den nya framställningen genom ett formellt beslut som N.S. har haft rätt att överklaga till förvaltningsdomstol. Med tanke på att det under en längre tid hade rått en begränsning av N.S:s umgänge med barnen och då nämnden så sent som i april 2002 hade fattat ett beslut om reglering av umgänget borde ett beslut i saken ha kunnat fattas förhållandevis snabbt.

Genom att underlåta att fatta något beslut med anledning av N.S:s framställning har nämnden allvarligt åsidosatt sina åligganden. Genom bristen i nämndens handläggning har N.S. inte getts möjlighet att få en domstolsprövning av sin framställning om utökat umgänge.

När det gäller beslutet den 23 april 2002 kan noteras att beslutet gällde i vart fall fram till det sista umgängestillfället, dvs. den 1 augusti 2002. Eftersom beslutet byggde på att umgänge skulle äga rum en gång i månaden kan det antas att det enligt förvaltningens uppfattning skulle avse tiden fram till månadsskiftet augusti/september 2002. Ett beslut om en reglering av umgänget skall övervägas av nämnden minst en gång var tredje månad. Huruvida så skedde i det förevarande fallet framgår inte av utredningen i ärendet. Omständigheterna är inte sådana att jag har funnit skäl att bringa klarhet i den frågan. Jag vill dock fästa nämndens uppmärksamhet på bestämmelsen om skyldigheten att löpande, och minst en gång var tredje månad, överväga om ett beslut enligt 14 § LVU skall bestå.

#### *Framställningen den 22 november 2002*

C.E. har i sitt yttrande över nämndens remissvar anfört att nämnden inte besvarat en framställning angående utökat umgänge som han gav in till nämnden den 22 november 2002. Enligt den framställningen begärde N.S. bl.a. umgänge med barnen tio timmar per vecka.

De handlingar som jag har inhämtat från stadsdelsförvaltningen ger inte vid handen att det fattades något beslut rörande umgänget med anledning av C.E:s framställning den 22 november 2002. De frågor som klagomålen i denna del aktualiserar är i princip desamma som de som jag har behandlat ovan. Jag har därför inte funnit skäl att närmare utreda hur nämnden handlade framställningen den 22 november 2002 utan nöjer mig med att hänvisa till de tidigare gjorda uttalandena.

#### *Avslutande synpunkter*

Nämnden måste behandla frågor angående en reglering av umgänge med stöd av 14 § LVU skyndsamt. Det får således inte dröja någon längre tid innan



nämnden tar ställning till en fråga om att eventuellt reglera en förälders umgänge med ett barn som vårdas enligt LVU. När nämnden har fattat ett beslut om reglering av umgänget är nämnden skyldig att fatta ett nytt beslut för det fall att vårdnadshavaren begär ett umgänge som är mer omfattande än det som nämnden har beslutat om. Ett beslut om en reglering av umgänget med stöd av 14 § LVU skall vara tydligt. Av beslutet skall framgå bl.a. om beslutet gäller tills vidare eller är tidsbegränsat.

De remissvar som nämnden har lämnat ger vid handen att det finns brister i nämndens rutiner om hur framställningar angående umgänge med barn som vårdas enligt LVU skall handläggas. Detta är självfallet inte tillfredsställande. Jag sänder därför en kopia av detta beslut till Länsstyrelsen i Stockholms län.

Enligt yttrandet har nämnden använt sig av en s.k. mall som utarbetats centralt i Stockholms kommun för hur beslut enligt 14 § LVU skall utformas. Mot bakgrund av de uttalanden jag har gjort ovan när det gäller utformningen av nämndens beslut sänder jag därför en kopia av mitt beslut för kännedom även till socialtjänstförvaltningen i Stockholms kommun.

**En advokat hade utsetts till offentligt biträde för ett barn i ett mål angående vård enligt LVU; fråga om biträdets rätt att vara närvarande vid ett möte mellan socialförvaltningen, barnet och barnets far**

(Dnr 185-2002)

Advokaten A.E. utsågs den 16 november 2001 till offentligt biträde för R.K., som var 14 år. I en dom den 28 december 2001 förordnade länsrätten att R.K. skulle beredas vård enligt 2 § LVU på grund av missförhållanden i pojken hem.

I en anmälan till JO klagade A.E. på socialförvaltningen i Osby kommun och då i första hand områdeschefen Kerstin Kvant. A.E. uppgav att R.K. den 6 januari 2002 hade kontaktat honom varvid de kom överens om att A.E. skulle vara med på ett möte följande dag med företrädare för socialförvaltningen, R.K. och dennes far. Han anförde vidare bl.a. följande.

När undertecknad anmälde sig i socialförvaltningens reception inför sammanträffandet mottogs beskedet att undertecknad inte skulle vara med. Med anledning härav framställdes begäran om ett kort sammanträffande med R.K., vilken uppgavs finnas i socialförvaltningens lokaler, innan socialförvaltningens sammanträde skulle påbörjas. Begäran avslogs av områdeschefen Kerstin Kvant.

Efter remiss yttrade sig Socialnämnden i Osby kommun, genom sitt arbetsutskott, över anmälan. I yttrandet anfördes följande.

#### **Advokat A.E. som offentligt biträde**

Advokat A.E. förordnades av länsrätten som R.K:s offentliga biträde. Eftersom pojken är under 15 år var advokaten enligt 36 § LVU också ställföreträdare för honom. Vid kontakt med socialsekreterare Kristina Nygaard i socialkontorets väntrum 2002-01-07 uppgav advokat A.E. dock

att hans förordnande hade upphört, men att han ändå ”ville ställa upp för pojken”.

#### **Mötet 2002 01 07 mellan R.K. och fadern**

Det speciella sammanträffande som advokat A.E. refererar till var inte något sammanträde som del i handläggning av ett ärende utan ett samtal med R.K. och hans far som ett av återkommande behandlingsamtal.

Syftet med samtalet var att möjliggöra kontakt mellan R.K. och fadern. Vid planeringen av mötet hade överenskommit med pojken och fadern vilka som skulle delta. R.K:s socialsekreterare och hans kontaktperson på HVB-hemmet skulle vara med som stöd för honom. Områdeschef Kerstin Kvant skulle närvara som samtalsledare och för att beakta faderns behov av stöd.

När advokat A.E. kom till socialkontoret omtalades detta för R.K. Det klargjordes att de deltagande i själva mötet skulle begränsas till vad som hade överenskommit i förväg. R.K. tillfrågades om han ville träffa advokat A.E. före mötet, men han tyckte att det inte behövdes.

#### **Övervägande**

Sammanträffandet med R.K. och fadern 2002-01-07 var en del i det fortgående behandlingsarbetet med både R.K. och fadern. Det rörde sig inte om något ärende som skulle avgöras och var därmed inte att anse som myndighetsutövning.

Socialsekreteraren och områdeschefen uppfattade att R.K. verkligen menade att han inte hade behov av att träffa advokat A.E. före det planerade mötet. Han föreföll vara trygg och nöjd med att mötet skulle genomföras utan andra närvarande än vad som hade överenskommit i förväg. Vad R.K. sade när advokat A.E. ringde honom dagen efter mötet är inte känt. Advokat A.E:s uppgifter om detta kan därför inte bemötas.

Advokat A.E. anför att områdeschef Kerstin Kvant avslag hans begäran om sammanträffande med R.K. och att han inte fick något skriftligt beslut om detta.

Det var R.K. som avstod från möjligheten att få träffa advokaten före mötet 2002-01-07. Att inte låta advokaten närvara vid själva mötet mellan R.K. och fadern var ett ställningstagande som åtgärd i det faktiska handlandet, men inte något beslut enligt viss paragraf. Advokatens framställan var en fråga som inte kunde avgöras på ett mer formellt sätt än som skedde.

Anmälan har föranlett ingående diskussioner om barns och vårdnadshavares rättigheter samt offentligt biträdes befogenheter. Det kan konstateras att många samtal mellan barn och deras vårdnadshavare som behandling skulle vara svåra att genomföra i närvaro av advokat. Beträffande advokat A.E:s kontakt med R.K. vidhålls att pojken inte nekades att få träffa advokaten före mötet med fadern. Däremot ställdes han inför faktum att mötet skulle genomföras utan advokatens närvaro. Här uppkommer den hypotetiska frågan om R.K. skulle haft rätt till sitt biträde i sådan behandlingssituation om han hade krävt det.

Självklart har både barn och vårdnadshavare rätt till biträde i samband med varje åtgärd som gäller myndighetsutövning. Däremot är frågan om enskilds rätt till biträde i pågående behandlingsarbete oklar. Det är också frågan om ett offentligt biträde, som också är ställföreträdare för ett barn som inte har fyllt 15 år, har befogenhet att delta i behandlingsarbete utan direkt samband med myndighetsutövning.

Klargörande från JO i dessa frågor skulle vara av stort värde.

A.E. yttrade sig över remissvaret.

I ett beslut den 15 mars 2004 anförde *JO André* följande.

I mål eller ärenden angående bl.a. beredande av vård enligt 2 LVU skall offentligt biträde förordnas för den som åtgärden avser samt för dennes vårdnadshavare, om det inte måste antas att behov av biträde saknas (39 § första stycket LVU). Behövs offentligt biträde både för den unge och för dennes vårdnadshavare, förordnas gemensamt biträde, om det inte finns motstridiga intressen mellan dem (39 § andra stycket LVU). Om frågan rörande vård enligt LVU har föränletts av att vårdnadshavaren har brustit i omsorgen om den unge får det regelmässigt anses föreligga motstridiga intressen mellan föräldern och den unge (prop. 1979/80:1 del C s. 89).

Regler om offentligt biträde fanns tidigare i rättshjälpslagen (1972:429). Bestämmelserna om offentligt biträde fördes fr.o.m. den 1 december 1997 in i den materiella lagstiftningen, bl.a. LVU (se prop. 1996/97:9). De bestämmelser som var gemensamma för de olika mål där offentligt biträde kan förordnas fördes samman i en särskild lag, lagen (1996:1620) om offentligt biträde.

Den som är förordnad som offentligt biträde för någon som är under 15 år, utan att samtidigt vara biträde för vårdnadshavaren, är enligt 36 § andra stycket LVU utan särskilt förordnande den unges ställföreträdare i det mål eller ärende som förordnandet avser. Enligt 6 § lagen om offentligt biträde får ett biträde besluta om utredning som är skäligen påkallad för att tillvarata huvudmannens rätt, om utredningen inte kan erhållas genom den domstol eller myndighet som handlägger målet eller ärendet. Utöver dessa paragrafer finns det inte i lagen om offentligt biträde eller LVU några bestämmelser om vilka uppgifter och befogenheter som biträdet har.

Bestämmelsen om att den som är förordnad till offentligt biträde för den som är under 15 år också utan särskilt förordnande är den unges ställföreträdare i det mål eller ärende som förordnandet avser trädde i kraft den 1 januari 1996. I propositionen anfördes beträffande det offentliga biträdets och ställföreträdarens uppgifter bl.a. följande (prop. 1994/95:224 s. 57).

Ställföreträdaren skall tillvarata barnets intresse. Han bör alltså framföra de synpunkter och de önskemål som barnet har. Skulle ställföreträdaren ha en annan uppfattning än barnet, bör han med beaktande av barnets önskemål hävda den uppfattning som han anser bäst tjänar barnets intresse. Om barnet så önskar, skall han t.ex. se till att beslut och domar blir överklagade.

Ställföreträdaren är samtidigt barnets offentliga biträde och skall i den egenskapen ta till vara barnets bästa i olika hänseenden. Han skall bl.a. fungera som barnets rådgivare. Vidare skall han bevaka att nödvändig utredning angående barnets person, t.ex. utlåtanden från barnpsykologer eller annan expertis, inhämtas.

När det gäller vilka uppgifter som ett offentligt biträde har kan nämnas ett beslut enligt vilket *JO* fann att biträdet hade rätt att närvara vid ett sammanträde då socialnämnden skulle ta ställning till om nämnden skulle ansöka om vård enligt LVU (*JO:s* ämbetsberättelse 1983/84 s. 180). Beträffande det offentliga biträdets uppgifter är också ett uttalande i Socialstyrelsens allmänna råd Handläggning och dokumentation inom socialtjänsten (1994:3) av intresse, även om råden inte gäller längre. Socialstyrelsen anförde (s. 37,

andra upplagan) att det i ett offentligt biträdes skyldigheter inte ingår t.ex. att följa med barnet eller förälder då PBU utreder barnets situation.

I departementspromemorian Utövändet av barns rättigheter i familjerättsprocesser, Ds 2002:13, har det föreslagits att det i LVU införs en ny bestämmelse angående det offentliga biträdes uppgifter. Enligt förslaget skall ett offentligt biträde ta till vara den unges rätt i målet eller ärendet samt lämna stöd och hjälp till den unge. Härutöver skall biträdet ha en skyldighet att lämna information till den unge och se till att barnets inställning klarläggs och redovisas för rätten (se promemorian s. 161 f. och s. 185 f.). Promemorian har remissbehandlats och förslaget bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

---

Av utredningen framgår att länsrätten hade förordnat att R.K. skulle beredas vård enligt LVU. Domen hade inte vunnit laga kraft när det aktuella mötet skulle äga rum. A.E. var således vid den tidpunkten alltså offentligt biträde för R.K. och även dennes ställföreträdare i frågor som rörde målet.

Förvaltningen har anfört att det vid mötet den 7 januari 2002 inte skulle avhandlas frågor som rörde vården enligt LVU utan att syftet med mötet var att möjliggöra kontakt mellan R.K. och dennes far. Enligt min mening har A.E. inom ramen för sitt uppdrag att biträda R.K. i LVU-målet inte haft rätt att vara med på mötet. Detta utgör dock inte svar på frågan om förvaltningen likväl borde ha låtit honom delta. Den frågan får emellertid närmast besvaras utifrån vad som allmänt gäller om en utomståendes rätt att vara med vid ett möte mellan en enskild och en myndighet. Frågan om en enskilds rätt att anlita s.k. stödperson har behandlats av JO när det gäller en person som skall företräda inför socialnämnden (se bl.a. JO:s ämbetsberättelse 1992/93 s. 417). JO anförde därvid bl.a. följande.

Att uppträda vid ett sammanträde inför en nämnd eller annan myndighet torde inte sällan innebära betydande svårigheter för en enskild, som saknar erfarenhet av att agera i sådana sammanhang. Det kan därför vara av stort värde för honom eller henne att under sammanträdet ha sällskap av någon anhörig eller vän. Förvaltningslagen lägger inte något hinder här emot. Däremot kan sekretesskäl, t.ex. uppgifter om andra partens förhållanden, som inte kan omfattas av den biträdes medgivande, mana till viss försiktighet när det gäller den information som kan lämnas inför en stödperson. Detta motiverar dock inte att stödpersonen helt förbjuds att närvara.

I förevarande fall var det fråga om ett möte som beskrivits som ett behandlingssamtal. R.K. var underårig och vårdades enligt LVU. I ett sådant fall är det ytterst socialnämnden som med stöd av 11 § LVU har att fatta beslut i olika frågor rörande den unge. Hit hör bl.a. att ta ställning till vilka behandlingsinsatser som är aktuella. Inom ramen för denna beslutanderätt ligger också att avgöra olika praktiska frågor som t.ex. vem som skall vara närvarande vid ett möte som det nu aktuella.

Enligt nämndens yttrande hade R.K. vid mötet stöd av sin socialsekreterare och sin kontaktperson vid det s.k. HVB-hem där han var placerad. Förvaltningen bedömde uppenbarligen att det inte var lämpligt att låta även A.E. vara närvarande. Som jag nyss nämnt ligger detta avgörande inom ramen för den

bestämmanderätt som nämnden har enligt 11 § LVU. Enligt min mening finns det inte skäl att rikta kritik mot den bedömning som förvaltningen gjorde rörande lämpligheten av A.E:s deltagande.

Vad som i övrigt har förekommit föranleder inte något uttalande från min sida.

Med hänsyn till det lagstiftningsarbete som pågår rörande de uppgifter som ett offentligt biträde skall ha finner jag skäl att tillstålla Justitiedepartementet en kopia av detta beslut.

En socialnämnd kan inte överlämna till annan nämnd att avgöra var ett barn som vårdas enligt LVU skall vistas under vårdtiden

(Dnr 304-2002)

I en anmälan, som inkom till JO den 22 januari 2002, framförde S.C. klagomål mot Skärholmens stadsdelsförvaltning i Stockholms kommun. Klagomålen avsåg handläggningen av ett ärende gällande hennes barnbarn A., född 1998, som vårdades enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU. S.C. riktade kritik mot hur flyttningen av A. från Klingsta barnhem till ett jourhem i Norrtälje gick till, detta mot bakgrund av att två poliser, två socialarbetare samt fyra anställda från barnhemmet medverkade vid detta tillfälle. Hon var även, särskilt med hänsyn till att hon och hennes sambo från första början meddelat förvaltningen att A. kunde bo hos dem, kritisk till att A. under hösten 2001 fick byta jourhem/familjehem fyra gånger.

Inledningsvis inhämtades från Skärholmens stadsdelsförvaltning kopior av bl.a. journalanteckningar rörande A. för tiden mellan den 28 mars 2001 och den 19 februari 2002, ordförandebeslut, daterade den 8 juni och den 13 december 2001, enligt 11 § första stycket LVU, Länsrättens i Stockholms län dom den 29 augusti 2001 (mål nr 9774-01) gällande beredande av vård enligt LVU samt PM, daterad den 20 november 2001, angående S.C. och hennes sambo B.J. Vidare inhämtade en tjänsteman vid JO:s expedition vissa kompletterande upplysningar per telefon från socialsekreteraren Sofia Björkvall vid nämnda förvaltning.

Därefter remitterades anmälan till Skärholmens stadsdelsnämnd i Stockholms kommun som anmodades att göra en utredning och yttra sig över vad S.C. hade anfört i sin anmälan. I remissen angavs att yttrandet särskilt skulle avse hur frågan om var barnet skulle vistas under vårdtiden andra halvåret år 2001 hade handlagts formellt. Stadsdelsnämnden överlämnade som sitt remissvar ett av tf. socialinspektören Sofia Björkvall upprättat yttrande, vari anfördes följande.

A. placerades jml 6 g § SoL tillsammans med sin mamma på Akut- och utredningshemmet Klingsta 2001-06-03. 2001-06-05 meddelar Klingsta att de har observerat allvarlig omsorgsbrist hos mamman. När mamman samma dag överväger att avbryta placeringen meddelar handläggarna att det under rådande omständigheter inte kan accepteras att A. följer med sin mamma hem och samma dag fattas beslut om att omedelbart omhänderta A. enligt 6 § LVU. Enligt planeringen ska A. och hans mamma tillsammans vara kvar på Klingsta för att genomgå en omsorgsutredning.

Kontaktpersonerna på Klingsta informerar handläggarna och A:s mamma 2001-06-07 att de på grund av mammans aggressiva beteende inte kan ha kvar A. och henne på institutionen. Handläggarna undersöker möjligheten till en fortsatt mor- och barnplacering för utredning på en annan institution, men då det ej är möjligt att finna en sådan fattas 2001-06-08 beslut enligt 11 § LVU om att placera A. i ett jourhem via Jourhemsverksamheten Stockholm HVB. Placeringsbeslutet avser inte ett specifikt jourhem, utan Jourhemsverksamheten Stockholm HVB avgör vilket av deras jourhem som är bäst anpassat till A:s behov. Samma dag, 2001-06-08, informeras A:s mamma om att det ej har varit möjligt att finna en samplacering för henne och sonen och att han därför kommer att placeras i jourhem. Hon meddelar då att "det kommer hon aldrig att acceptera". Beslut fattas utifrån det om att polis bör finnas med vid separationen mellan mor och barn. Samma dag besöker handläggarna A:s mamma på Klingsta för att ytterligare en gång meddela att det ej varit möjligt att finna en samplacering och att beslutet om att A. ska placeras i ett jourhem nu ska verkställas. Med vid det mötet är de två handläggarna från stadsdelsförvaltningen, föreståndaren och kontaktpersonen från Klingsta samt A:s mamma och hans mormor. Mamman informeras även om att det finns poliser i ett angränsande rum, men det blir aldrig aktuellt att de kommer in. Vid mötet informeras mamman om det jourhem som A. ska till. Handläggarna skjutsar därefter A. till jourhemmet I.Å.

2001-08-08 meddelar mormodern att hon önskar bli familjehem till A. Följande dag, 2001-08-09, tar mormodern åter upp A:s placering. Hon uppger då att jourhemmet I.Å. ska ha semester och att mormodern under den tiden önskar ta emot A. i sitt hem. Handläggarna uppfattar att mormodern är pendlande i sin önskan att ta emot A. och har svårt att avgöra huruvida det skulle röra sig om en tillfällig eller permanent placering hos mormodern. Innan denna fråga är utredd kan inte handläggarna initiera en familjehemsutredning. Frågan om jourhemmets semester tas istället upp med jourhemsverksamheten Stockholm HVB. De bekräftar att I.Å. ska ha semester och om stadsdelsförvaltningen även fortsättningsvis önskar använda sig av jourhemsverksamhetens tjänster kommer de inom ramen för verksamheten att finna en annan jourhemsplats åt A. Handläggarna meddelar Jourhemsverksamheten att behovet av ett jourhem åt A. fortfarande finns. A. kommer att vara i jourhemmet I.M. under perioden 2001-09-13–2001-09-22 samt i jourhemmet I.H. 2001-09-22–2001-12-15. Anledningen till att A. inte återvänder till I.Å. är att hon i samband med sin semester blir sjukskriven. Planeringen och verkställigheten av omplaceringarna ombesörjer Jourhemsverksamheten Stockholm HVB. Vid ett möte 2001-09-17 står det slutligen klart att mormodern och hennes sambo önskar bli ett tillfälligt familjehem till A. i avvaktan på en mer permanent lösning. Utifrån detta initieras en mindre familjehemsutredning. Ett hembesök görs och begäran om polisregisterutdrag skickas till polismyndigheten. 2001-10-19 inkommer svaren från polismyndigheten och handläggarna gör den samlade bedömningen att det är okej att mormodern och hennes sambo tar emot A. över natten någon gång då och då. Det går dock ej att godkänna hemmet för en längre tids vistelse utan en vidare utredning av de uppgifter som framkommit om bl.a. sambons tidigare kriminalitet. En sådan utredning blir inte aktuell p.g.a. att frågan endast gäller att bli jourhem i avvaktan på ett stadigvarande familjehem. Slutligen 2001-12-15 omplaceras A. till familjehemmet P.L. och C.L. i Tyresö. Ett beslut om omplaceringen enligt 11 § LVU fattas av ordförande i socialdelegerade Skärholmens stadsdelsnämnd.

Härefter anmodades Socialtjänstnämnden i Stockholms län att yttra sig över frågan huruvida Jourhemsverksamheten Stockholm HVB hade fattat beslut om placeringar i jourhem och om så var fallet på vilken grund ett sådant be-

slut hade fattats. Till remissen fogades kopior av bl.a. S.C:s anmälan till JO och Skärholmens stadsdelsnämnds remissvar. Socialtjänstnämnden överlämnade som sitt remissvar ett av socialtjänstförvaltningen i Stockholms kommun upprättat tjänsteutlåtande. I utlåtandet anfördes under rubriken "Förvaltningens synpunkter" följande.

*Jourhemsverksamheten inom Stockholm HVB barn och ungdom*

Jourhemsverksamhetens uppdrag är att erbjuda stadsdelsnämnderna plats för ensamplacerade barn i jourfamiljehem för utredning eller i avvaktan på andra varaktiga lösningar för barnet. Stadsdelsnämnderna beslutar om placering och jourhemsverksamheten tillhandahåller plats i jourfamiljehem. Barnen lever i jourfamiljerna och följer deras vardag. De två jourhems konsulenter som arbetar i verksamheten följer de placerade barnens utveckling i jourfamiljehemmen och ansvarar för dokumentation och att utredningsuppdrag utförs.

Jourhemsverksamheten medverkar vid barnens kontakt med föräldrar eller andra närstående under placeringstiden, förbereder och ger stöd vid barnens återflyttning till hemmet samt vid inskolning när barnen flyttar till familjehem.

Verksamheten har egna lokaler där föräldrabesök och möten kan ske. Lokalerna kan också användas vid speciella observationer av och vid miljöterapeutiskt arbete med barnen. Inför varje placering görs en plan för föräldrars och andra närståendes besök av barnet, hur, var och när det ska ske.

*Placering av A. genom jourhemsverksamheten inom Stockholm HVB barn och ungdom*

Enligt överenskommelse med handläggare från Skärholmens stadsdelsnämnd flyttade A. till jourhemmet I.Å. den 8 juni 2001. I samband med inskrivningen informerades socialtjänstens handläggare om att jourföräldrarna hade en inplanerad semesterresa till Kina under tiden 13 september–15 oktober 2001.

Den 17 juli 2001 besökte jourhems konsulent Iréne Möller, socialsekreterarna Katarina Hild och Sofia Björkvall jourhemmet. Då diskuterades hur placeringen skulle se ut för A. under I.Å:s semester.

Modern hade, trots upprepade försök från jourhems konsulenter, inte någon kontakt med A. under placeringen i jourhemmet. Även jourföräldern I.Å. försökte vid upprepade tillfällen nå modern utan resultat. Under senare tid av vistelsen, vid ett tillfälle, ringde A:s mamma till honom.

Mormodern ringde regelbundet till A. Han hade också telefonkontakt med sin moster. Mormodern träffade A. ett fåtal gånger innan jourhemmets semester. Det var tidigare aktuellt att mormodern skulle bli familjehem för A. Mormodern meddelade sedan socialsekreterarna att hon kanske hellre vill vara ett avlastningshem. Placeringen av A. i familjehem dröjde således, och därmed började jourhems verksamheten på uppdrag av stadsdelsnämnden i Skärholmen att planera för var A. skulle vara under jourhemmets planerade semester.

Jourhems verksamheten erbjöd den 29 augusti 2001 i samråd med nya Hässelby Gårds akut- och utredningshem att A. tillsammans med mormodern kunde bo på institutionen under jourhemmets semester. Jourhems konsulenter skulle då regelbundet träffa A. Detta avböjde mormodern.

För att A. skulle få tillgång till personer som han kände placerades han istället under en tid hos en av jourhems konsulenter för att sedan skolas in i ett annat, av jourhems verksamheten, anlitat jourhem. Även under

denna tid träffade jourhemskonsulenten honom regelbundet för att se att han fann sig väl till rätta.

När jourhemsfamiljen I.Å. återkom från sin semester blev jourmamman sjuk, vilket gjorde att A. inte omedelbart kunde flytta tillbaka. Stadsdelsnämnden i Skärholmen beslutade då att A. skulle stanna i det "tillfälliga" jourhemmet tills han skulle familjehemsplaceras då han hade funnit sig mycket väl till rätta där samt att han inte skulle utsättas för fler omflyttningar än nödvändigt. A. placerades i familjehem i december 2001.

#### *JO:s frågeställning*

JO har begärt yttrande från socialtjänstnämnden huruvida jourhemsverksamheten inom Stockholm HVB barn och ungdom har fattat beslut om placeringar i jourhem och om så är fallet på vilken grund beslutet har fattats. Av redogörelsen ovan framgår att jourhemsverksamheten inom Stockholm HVB barn och ungdom har i uppdrag att erbjuda stadsdelsnämnderna plats för ensamplacerade barn i jourfamiljehem för utredning eller i avvaktan på andra varaktiga lösningar för barnet. Stadsdelsnämnderna beslutar om placering och jourhemsverksamheten tillhandahåller plats i jourfamiljehem. Man verkställer således beslut som fattats av den stadsdelsnämnd som har ansvaret för ärendet.

Vid förfrågan om plats erbjuder jourhemsverksamheten en plats och stadsdelsnämnden beslutar om placering. Om behov av omplacering skulle uppstå gör jourhemsverksamheten en kvalificerad bedömning vad som är bäst för barnet och försöker om möjligt erbjuda en annan plats inom jourhemsverksamheten. Stadsdelsnämnden beslutar om man ska ta den erbjudna platsen.

Vid placering av A. genom jourhemsverksamheten inom Stockholm HVB barn och ungdom har det gått till på detta sätt. Stadsdelsnämnden i Skärholmen har efterfrågat en plats för placering. De fick ett erbjudande som de tackade ja till och informerades samtidigt om att placeringen tidsmässigt var begränsad på grund av jourhemmets planerade semesterresa. Då behov av omplacering uppstod lämnade jourhemsverksamheten förslag på annan placering och stadsdelsnämnden beslutade om placering enligt de förslag på lösningar jourhemsverksamheten lämnade.

S.C. yttrade sig över remissvaren.

I ett beslut den 26 februari 2002 anförde *JO André* följande.

#### *Rättsliga utgångspunkter.*

I 11 § LVU första stycket anges att socialnämnden bestämmer hur vården av den unge skall ordnas och var han eller hon skall vistas under vårdtiden.

I 10 kap. 4 § socialtjänstlagen (2001:453), SoL, – vid i ärendet aktuell tidpunkt 47 § socialtjänstlagen (1980:620) – föreskrivs bl.a. att uppdrag att besluta på socialnämndens vägnar i ärenden enligt 11 § första stycket LVU får ges endast åt en särskild avdelning som består av ledamöter eller ersättare i nämnden.

Av sistnämnda bestämmelse följer således att det inte är tillåtet att till *tjänsteman* delegera rätten att besluta om var ett barn skall vistas under vårdtiden. Det kan emellertid uppstå sådana situationer då ett beslut om var barnet skall vistas eller ett beslut om att ett barn måste flyttas från det hem där det ursprungligen har placerats, måste fattas med kort varsel och att det därför



inte är möjligt att avvakta att nämnden sammanträder och fattar beslut i frågan. I anledning härav har det i 11 § tredje stycket LVU införts en möjlighet för nämndens ordförande eller någon annan ledamot som nämnden har förordnat att fatta beslut på nämndens vägnar. Ett sådant s.k. ordförandebeslut skall enligt samma stycke i 11 § LVU anmälas vid nämndens nästa sammanträde.

Ett beslut om var vården av den unge skall inledas eller ett beslut om att flytta den unge från det hem där han vistas får enligt 41 § första stycket LVU överklagas hos länsrätten.

### *Bedömning*

Som framgår ovan ankommer det enligt 11 § första stycket LVU på socialnämnden att bestämma *var den unge skall vistas under vårdtiden*. Det följer således direkt av lagrummets lydelse att det av ett beslut om var den unge skall placeras måste framgå var han/hon skall vistas under vårdtiden, vilket i praktiken innebär att det ifrågavarande jourhemmet/familjehemmet skall anges i beslutet. I lydelsen ligger även att det, bl.a. på grund av att dessa beslut kan överklagas till länsrätten, åligger nämnden att fatta ett särskilt beslut inför varje omplacering av den unge.

I 11 § första stycket LVU anges vidare att det är *socialnämnden* som skall fatta beslut om var den unge skall vistas under vårdtiden. Enligt 10 kap. 4 § SoL kan rätten att delegera beslut om var den unge skall vistas endast delegeras till utskott. Det är således inte möjligt att delegera rätten att fatta ett sådant beslut till en enskild tjänsteman. I brådskande fall finns dock enligt 11 § tredje stycket LVU en möjlighet för ordföranden eller annan av nämnden förordnad ledamot att besluta om den unges placering.

I beslutet den 8 juni 2001 som fattades av en ledamot i stadsdelsnämnden anges att A. med stöd av 11 § första stycket LVU skall flyttas till "Jourhemsverksamheten, Lättingebacken 34, 163 62 Spånga". I stadsdelsnämndens remissvar anges i denna del att placeringsbeslutet inte avser ett specifikt jourhem, utan att det är Jourhemsverksamheten Stockholm HVB som avgör vilket av deras jourhem som är bäst anpassat till A:s behov. Socialtjänstnämnden har i sitt remissvar förklarat att besluten om att placera barn i jourhem fattas av stadsdelsnämnderna och inte av jourhemsverksamheten i Stockholm HVB. Socialtjänstnämnden har vidare uppgett att jourhemsverksamhetens uppdrag består i att erbjuda stadsdelsnämnderna möjliga jourhemsplaceringar i avvaktan på andra varaktiga lösningar och att verkställa de beslut som fattats av den stadsdelsnämnd som ansvarar för ärendet.

Att i beslutet den 8 juni 2001 endast ange att A. skulle flyttas till "jourhemsverksamheten" är, mot bakgrund av vad jag anfört om att det åligger nämnden att besluta om var den unge skall vistas, inte korrekt. Såsom beslutet är utformat har det i praktiken även inneburit att nämnden har överlämnat åt jourhemsverksamheten att fatta beslut om var A. skulle vistas. Som följer av 11 § första stycket LVU är det inte möjligt.

När det sedan gäller omplaceringarna av A. till nya jourhem den 13 och den 22 september 2001 har detta, som jag har uppfattat det, i praktiken be-

2004/05:JO1

stämmts av de ansvariga handläggarna i ärendet efter det att samråd skett med Jourhemsverksamheten Stockholm HVB. Beslut om var den unge skall vistas under vårdtiden kan som tidigare nämnts inte delegeras till tjänsteman. Omplaceringarna har, såvitt framkommit, inte heller föregåtts av något formellt beslut utan har skett formlöst. Detta har, vilket är allvarligt, medfört att A:s vårdnadshavare har betagits möjligheten att överklaga de ifrågavarande omplaceringarna.

Av det anförda framgår att det i nu aktuella delar har funnits brister i handläggningen av ärendet. Stadsdelsnämnden kan, bl.a. mot bakgrund av att A:s vårdnadshavare har betagits möjligheten att överklaga omplaceringarna den 13 och den 22 september 2001, inte undgå allvarlig kritik för hur ärendet i dessa delar har handlagts. Enligt min mening tyder felaktigheterna i handläggningen även på bristfälliga kunskaper om gällande lagstiftning på området. Jag förutsätter därför att nämnden, om så inte redan har skett, vidtar erforderliga utbildningsåtgärder bland berörd personal för att komma till rätta med detta.

När det gäller de klagomål som S.C. har framfört mot att A. under hösten 2001 fick byta jourhem/familjehem vid fyra tillfällen, vill jag säga att det givetvis är djupt olyckligt att A. måste placeras om så många gånger. Jag finner emellertid, med hänsyn till vad som kommit fram i ärendet rörande denna fråga, inte skäl att rikta någon kritik mot nämndens agerande.

En yngling som vårdades med stöd av 3 § LVU hade enligt 15 a § LVU getts rätt att vistas utanför det särskilda ungdomshem där han var placerad. Fråga om det fanns skäl för att besluta om att han skulle hämtas tillbaka till hemmet. Även fråga om utformningen av beslut enligt 15 a § LVU om vistelse utanför hemmet

(Dnr 4329-2002)

Den 14 juni 2001 beslutade ordföranden i Socialnämnden i Marks kommun att omedelbart omhänderta R.S. enligt 6 § LVU. R.S. placerades på Margretelunds utrednings- och behandlingshem (Margretelund) i Lidköping. Margretelund är ett sådant särskilt ungdomshem som avses i 12 § LVU. Efter ansökan av socialnämnden beslutade Länsrätten i Vänersborg den 27 juni 2001 att R.S. skulle ges vård med stöd av 1 § andra stycket och 3 § LVU. R.S. var även fortsättningsvis inskriven på Margretelund.

Den 16 juni 2002 fattades ett beslut enligt 15 a § LVU om att R.S. skulle vistas utanför institutionen – i faderns hem.

När en behandlingsassistent från Margretelund den 7 november 2002 skulle besöka R.S. i hemmet var han inte där och hade inte heller varit i skolan. Från behandlingshemmets sida fanns misstanke om att R.S. hade missbrukat under en längre tid och att han manipulerat de drogtester som han regelbundet genomgick vid Vårdcentralen i Kinna. Efter samråd med R.S.'s socialsekreterare beslutades att R.S. skulle återföras till Margretelund. Beslutet innebar även att han skulle vårdas på den låsbara enheten Tjappan.

Urintester utfördes den 7 och 8 november 2002 på R.S. enligt 17 a § LVU. Testerna visade inga spår av droger. Den 11 november 2002 avslutades vården på Täppan. Efter samråd med R.S:s socialsekreterare beslutades att R.S. skulle återföras till hemmet och fortsätta vården enligt tidigare uppgjord behandlingsplan.

R.S. framförde i en anmälan till JO klagomål mot Socialnämnden i Marks kommun och Margretelund. R.S. anförde bl.a. följande. Vid den senaste behandlingskonferensen träffades en överenskommelse innebärande bl.a. att om han drogtestade sig två gånger i veckan på Vårdcentralen i Kinna och var ”ren” under oktober månad 2002 skulle han skrivas ut från behandlingshemmet den 31 oktober 2002. Den 3 november 2002 kom han hem från en resa och trodde då att han var utskriven från behandlingshemmet. Eftersom han var sjuk meddelade han skolan att han skulle vara hemma under några dagar. Den 7 november 2002 var han hemma hos sin bror i Skene. Han fick då veta av sin far att personal från Kinneböck (*en avdelning vid Margretelund, JO:s anm.*) letade efter honom. Han meddelade fadern att han var hos sin bror och att Kinneböcks personal kunde komma dit om de ville prata med honom. När personalen anlände blev han tillsagd att omedelbart sätta sig i bilen annars skulle han bli efterlyst. När de kom till behandlingshemmet placerades han på Täppan som är en sluten avdelning. För att få klarhet i varför han hämtats till behandlingshemmet och placerats på en sluten avdelning ringde han sin socialsekreterare. Hon upplyste honom om att det fanns miss-tankar om missbruk och att han därför skulle testas. Han drogtestades samma dag. Resultatet var negativt. Den 8 november 2002 fick han lämna ytterligare ett prov som även det var negativt. Hans socialsekreterare upplyste honom per telefon om att hon skulle få provsvaren från vårdcentralen på måndagen den 11 november 2002 och att de då skulle fatta ett beslut. Den 11 november fick han besked av chefen för behandlingshemmet att det som hänt var ett missförstånd. Socialsekreteraren hade fått alla provsvar och de var samtliga negativa. Han har i efterhand fått veta av socialsekreteraren att anledningen till att han hämtades till behandlingshemmet den 7 november var att en av hemmets behandlingsassistenter hade sagt till socialsekreteraren att han lämnat ett positivt provsvar.

R.S. ville att JO skulle undersöka vem som bar ansvaret för det ovan beskrivna ”misstaget” och ansåg sig även berättigad till någon form av ersättning för det maktmissbruk som han hade utsatts för.

Inledningsvis rekvirerades R.S:s personakt från Socialnämnden i Marks kommun för tiden den 1 september 2002 och framåt. Därefter inhämtades dels nämndens personakt i dess helhet rörande LVU-omhändertagandet av R.S., dels R.S:s personakt från Statens institutionsstyrelse (SiS).

Av socialnämndens personakt – journalanteckningar den 7 november 2002 – framgick följande.

Ringer upp Kinneböck då jag inte har hört något ifrån dem. /.../ Jag ber att få tala med någon som har hand om R.S. ärende. De ber att få återkomma.

Lars Melin ringer upp. Han ber om ursäkt för att ingen har hört av sig, men det har varit mycket. Lars berättar att R. för över en månad sedan

vid ett spontant hembesök hos honom erkänt att han drogat hela sommaren och att han även drogat under tiden på Kinneböck. Detta framkom efter att han testat positivt på amfetamin under hembesöket. Lars säger att R. hela tiden sagt att han ska tala om sanningen när han blev utskriven och han har berättat för personalen. Enligt Lars kände /.../ till detta när de var nere på BK den 1/10. Lars berättar att skolan ringt till Kinneböck och meddelat att R. inte är i skolan. Han hade sjukanmält sig, men när personal ringde hem var han inte där. Kinneböck skickade därför ner personal till Mark för att spontant besöka R. i skolan idag. När de kom dit var han inte där. De åkte hem till R. och där var han inte. Hans lillebror öppnade och sa att R. är i skolan. Lars menar att det tydligt visar att R. inte är av med sitt missbruk. R. har berättat att han fortfarande håller på och varför informationen inte har kommit till socialtjänstens kännedom beklagar Lars. Lars anser att R. behöver komma till ett behandlingshem för sitt drogmissbruk snarast. Lars tycker att detta skulle skett redan vid BK den 1/10 eftersom mönstret och informationen från R. var kända av personalen.

Med denna nya information från Lars på Kinneböck bestämmer jag att R. ska tillbaka till Kinneböck om de hittar honom idag. Får de inte tag på honom så får vi efterlysa honom.

/.../

Telefonsamtal med Lars Melin på Kinneböck. Lars säger att R. är på väg tillbaka till Margretelund och kommer att placeras på avd Täppan. Jag frågar återigen om R. har testat positivt på tester under oktober månad och Lars svarar ja. Jag säger då att jag vill få faxat drogtestrapporterna till mig för att kunna göra en bedömning om R:s framtida behov av vård. Lars säger att han kan faxa dem på måndag då han inte arbetar i morgon. Vi kommer överens om att R. stannar kvar på Täppan över helgen och att vi på måndag avgör om R. ska vidare på behandlingshem eller skall åter till hemmet.

I en journalanteckning i socialförvaltningens akt den 11 november 2002 hade noterats följande.

Telefonsamtal till Kinneböck. Jag talar med tf avd föreståndare Mattias Källström. Jag förklarar att jag känner mig mycket förvirrad vad gäller händelsen med R. i förra veckan. Jag berättar vad Lars Melin har berättat till mig och vad T.S. (*R.S:s far, min amm.*) fått för information från mig och från Lars Melin. Jag förklarar att jag ser allvarligt på att personal uttalar sig på detta sätt om man inte har belägg för det. Mattias anser att förra veckans handling inte är riktigt ok från Kinneböcks sida. Mattias har kollat upp de drogtester som kommit till Kinneböck och alla är negativa. Det finns inga indikationer på att R. varit positiv under oktober. Misstanke finns alltid när det handlar om fastställda testdagar där proverna lätt kan manipuleras, men inget resultat är positivt. Mattias berättar att det som låg till grund för det som hände i torsdags var att personal från Kinneböck vid två tillfällen varit i Mark för att utföra spontana drogtester. Vid båda tillfällena har de inte fått tag på R. Nu skulle de göra ett spontant test igen i torsdags och eftersom de återigen inte fick tag på R. i skolan eller hemma blev det snabbt misstanke om att det var något som inte stämde. Att R. hamnade på låst avdelning var inget som Mattias hade kännedom om.

SiS anmodades därefter att göra en utredning och yttra sig över vad som framfördes i R.S:s anmälan till JO. I remissen angavs att det av utredningen också skulle framgå om det vid den aktuella tidpunkten hade fattats beslut enligt 15 a § andra stycket LVU om att R.S. skulle vistas utanför behand-

lingshemmet och vem som vid hemmet bestämde att R.S. skulle hämtas tillbaka dit. Mot bakgrund av vad som framgick av SiS:s akt angående R.S. anmodades SiS att även belysa om de särskilda ungdomshemmens beslut angående vistelse utanför hemmet enligt 15 a § andra stycket LVU brukar avse en på förhand bestämd tid.

SiS yttrande beslutades av generaldirektören Sture Korpi. Till detta fogades ett yttrande av institutionschefen Eleonor Johansson vid Margretelund.

I SiS:s remissvar anfördes följande.

#### *Bakgrund*

R.S. har, som inskriven vid Margretelund under tiden 15 juni 2001–12 december 2002, vårdats med stöd av lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU). Under vårdtiden har fattats ett flertal beslut om vistelse utanför hemmet enligt 15 a § LVU, varvid vistelserna i allmänhet avsett en på förhand bestämd tid, oftast ett par dagar.

Den 16 juni 2002 fattades ett beslut om vistelse utanför hemmet, vilken avslutades den 7 november 2002. Den 11 november 2002 påbörjades en ny vistelse utanför institutionen. Denna avslutades i samband med utskrivningen den 12 december 2002.

#### *Margretelunds beslut den 16 juni 2002 om vistelse utanför hemmet*

Av 15 a § LVU följer att den intagne har rätt att vistas utanför hemmet i den utsträckning som lämpligen kan ske. En vistelse utanför hemmet skall enligt bestämmelsen avse en på förhand bestämd tid, dock högst fyra veckor. Beslut om vistelse utanför hemmet fattas av den som förestår vården vid hemmet, efter samråd med socialnämnden. Aktuell bestämmelse, som tidigare återfanns i 28 § socialtjänstförordningen (1981:750), överfördes i sak oförändrad till LVU den 1 juli 2001.

I SiS Råd & Riktlinjer/Juridik LVU anges: Den unge kan enligt 15 a § LVU ges möjlighet att under en på förhand bestämd tid vistas utanför hemmet. Sådan tillfällig vistelse utanför institutionen (permission) skall i regel ingå som ett led i behandlingen och bör därför planeras, genomföras och följas upp med den utgångspunkten. Permission får pågå under högst fyra veckor i följd. Om den unge bedöms kunna vistas utanför institutionen längre tid än fyra veckor i följd bör frågan om utskrivning aktualiseras. Beslut om permission fattas av institutionschefen efter samråd med socialnämnden.

Av yttrandet från Margretelund framgår att det beslut som fattades den 16 juni 2002 om R.S:s vistelse utanför hemmet föregicks av noggrann planering och samråd med socialtjänsten i R.S:s hemkommun. Med R.S:s bästa för ögonen bestämdes att denne under en utslussningsfas skulle vistas på hemorten men alljämt vara inskriven vid det särskilda ungdomshemmet. Även beslutet i november 2002 om återförande av R.S. till Margretelund föregicks av samråd med socialtjänsten och motiverades utifrån de särskilda vårdbehov som vid tillfället syntes föreligga.

Såväl beslutet om permission som beslutet om återförande av R.S. till institutionen hade sålunda dikterats av R.S:s särskilda behov och med dennes bästa i fokus. Enligt lagtexten skall en vistelse utanför hemmet emellertid alltid avse en på förhand bestämd tid om högst fyra veckor. Om R.S. i juni 2002 bedömdes kunna vistas utanför institutionen längre tid än fyra veckor i följd borde därför, i enlighet med SiS Råd & Riktlinjer, frågan om utskrivning självfallet ha aktualiserats.

#### *De särskilda ungdomshemmens beslut om vistelse utanför hemmet*

Av den utredning SiS företagit framgår att de särskilda ungdomshemmens beslut om permission regelmässigt avser en på förhand bestämd tid understigande fyra veckor. De flesta vistelser utanför hemmen varar i normalfallet upp till ett par dygn. Vid enstaka tillfällen har det förekommit att vistelsen utanför hemmet överstigit fyra veckor, oftast i samband med en semestervistelse på mer avlägsen ort.

SiS har även påbörjat en utredning när det gäller beslutsgången vid beslut enligt 15 a § LVU. För det fall Juridikstaben uppmärksammar brister i ungdomshemmens rutiner kommer ärendet att överlämnas till myndighetens Tillsyns- och uppföljningsstab.

Vidare kan nämnas att SiS har för avsikt att i sina Råd & Riktlinjer förtydliga de interna allmänna råden avseende nämnda beslut.

#### *Utslussning*

Avslutningsvis kan nämnas att SiS i tidigare sammanhang uppmärksammat ett visst behov av mer flexibla regler i samband med utslussning från ett särskilt ungdomshem. Omständigheterna kan vara sådana att det efter samråd med socialtjänsten bedöms mest skonsamt för den unge att han eller hon vistas utanför hemmet under längre tid än fyra veckor, samtidigt som det av behandlingsskäl är lämpligt med bibehållen inskrivning vid hemmet. Syftet är att underlätta den unges återanpassning till hemmiljön. En fortsatt inskrivning vid institutionen i samband med utslussningen skulle möjliggöra medverkan från institutionens sida i den fortsatta vården, utan att ett särskilt eftervårdskontrakt behövde upprättas. En sådan ordning efterfrågas inte sällan av socialtjänsten, eftersom den medger en snabbare reaktion om problem uppstår och eftersom den bedöms kunna bidra till bättre kontinuitet i vårdkedjan. SiS har mot angiven bakgrund i skilda sammanhang förespråkat en närmare belysning såvitt avser behovet av regeländringar i förevarande hänseende.

Margretelund utrednings- och behandlingshem anförde i sitt yttrande följande.

#### *Vårdtid och beslut enligt 15 a § LVU*

R.S. har under tiden 15 juni 2001–12 december 2002, som inskriven vid Margretelunds utrednings- och behandlingshem, vårdats med stöd av lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU). Han togs in på avdelning Täppan den 21 juni 2001, och vårdtiden avslutades den 12 december 2002 med utskrivning från avdelning Kinneback. Under vårdtiden har ett flertal beslut fattats om vistelse utanför hemmet.

Inför kommande utskrivning planerades i samråd med socialsekreterare att utslussningen skulle påbörjas efter vårterminen år 2002 och avslutas med utskrivning och eventuell eftervård under hösten samma år. För att få detta att fungera på allra bästa sätt bedömdes att R.S. under denna tid fortfarande skulle vara inskriven på institutionen. Hänsyn togs därvid till de behov som fanns hos R.S., och personal från avdelning Kinneback skulle hålla kontinuerlig kontakt med R. och hans nätverk.

Vid behandlingskonferens den 31 maj 2002 bestämdes sålunda att R.S. skulle åka hem till sin far efter skolavslutningen. Han skulle sommararbeta, lämna urinprov två gånger i veckan och under hösten börja skolan på hemmaplan.

Ledningsgruppen på Margretelunds utrednings- och behandlingshem, som består av institutionschef, biträdande institutionschef och samtliga fyra avdelningsföreståndare, har möte en gång i veckan. Beslutsförslaget går till på det sättet att respektive avdelningsföreståndare redogör för

ärenden som rör de unga. Är det beslut som enbart institutionschefen får besluta om, t.ex. beslut om vistelse utanför hemmet, tas dessa av institutionschefen under mötet. Därefter skrivs beslutet in av respektive avdelningsföreståndare i klientens journal. Den 16 juni 2002 beslutades enligt 15 a § LVU om vistelse utanför institutionen för R.S.

Den 7 november 2002 avslutades R.S:s vistelse utanför institutionen, och den 11 november 2002 påbörjades en ny vistelse utanför institution, vilken avslutades i samband med utskrivningen den 12 december 2002.

#### *Omständigheter som föranledde att R.S. återfördes till institutionen*

De omständigheter som föranledde beslut om återförande till institutionen var den osäkerhet som rådde beträffande R.S:s välmående, där även misstankar om missbruk fanns. Det hade kommit till institutionens kännedom att R.S. redan under sommaren och början av hösten missbrukat narkotika. Från institutionens sida ville man dock i detta skede av särskilda vårdhänsyn inte avbryta placeringen hos fadern. Vid hembesök som gjordes den 7 november 2002 av personal från avdelning Kinnebäck befann sig emellertid R.S. varken hemma eller i skolan. I samråd med socialsekreterare Jessica Vidholm, Marks kommun, beslutades att R.S:s vistelse utanför institutionen skulle avslutas och att han omgående skulle föras tillbaka till Margretelund för att man skulle kunna göra en adekvat bedömning av situationen. R.S. påträffades senare under dagen av personalen hos sin bror, och följde då med till institutionen. Beslut om återförande av R.S. hade fattats av tf institutionschefen Catarina Fouganthine.

Vid tillfället underrättades R.S:s anhöriga om att han skulle återföras till institutionen på grund av misstanke om drogintag. R.S. ville ringa sina anhöriga när han hämtades, men personalen upplyste honom om att han fick vänta till dess att han kommit till institutionen. Både socialsekreteraren och fadern var tidigare informerade om att han skulle hämtas tillbaka.

SiS anmodades i en förnyad remiss att inkomma med kompletterande utredning och förnyat yttrande angående vad R.S. framförde i sin anmälan om hans ”frihetsberövande” och vem som bar ansvaret för detta.

SiS hänvisade i sitt yttrande dels till ett yttrande som avgetts av institutionschefen Eleonor Johansson, dels till en redogörelse av den vid den aktuella tidpunkten anställda vid Margretelund, socionomen Lars Melin.

Av institutionschefens yttrande framgick följande.

Enligt Margretelunds utrednings- och behandlingshem (Margretelund) har någon frihetsberövande åtgärd inte vidtagits gentemot R.S. utöver det faktum att han

\* var omhändertagen enligt 1 och 3 §§ lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU), samt

\* var placerad enligt 11 § LVU och inskriven enligt 3 kap. 10 § socialtjänstförordningen (2001:937) på Margretelund.

Däremot har vistelse utanför institutionen i samband med utslussning inför kommande utskrivning inte avslutats efter fyra veckor i enlighet med 15 a § LVU. Skälet till detta var att socialtjänsten i Marks kommun tillsammans med Margretelund bedömde att R. inte var rehabiliterad för en definitiv utskrivning. Under utslussningstiden höll kontaktpersoner från Margretelund en tät kontakt med R., hans familj, skolan och vårdcentralen. Kontakterna bestod av regelbundna besök, telefonsamtal samt uppföljning genom behandlingskonferenser där samliga inblandade var involverade.

Lars Melin anförde följande.

Teamträff då konsultpsykiater Tone Andreassen medverkar i en diskussion rörande drogtest för R. som under sommaren på egen hand lämnat prov på en vårdcentral hemma. Tones bedömning är att tillförlitliga tester görs med full kontroll och helst oplanerat. R. har tidigare själv talat om att han på rutin och om han så vill kan använda droger utan att någon kan upptäcka det. R. har vid samtal med Kinnebäcks kontaktperson berättat att den kontaktperson som hemma skulle svara för socialtjänstens insats under sommaren, endast träffat R. vid något enstaka tillfälle. Utifrån detta beslutas om ett oplanerat drogtest av behandlingspersonal i samband med något hembesök.

020929 Hembesök av kontaktperson och behandlingspersonal som utför drogtest. (Det enda oplanerade testet som utfördes under sommaren dat. 020930– *Rätteligen 020929 enligt skrivelse till JO daterad 12 juni 2003, min anm.*). R. blir mycket överraskad och bekräftar att han använt droger. Han berättar även för beh.pers. att han ”har mer att berätta om drogerna som använts under hans tid på Kinnebäck men vill vänta till efter han är utskriven”.

021001 Behandlingskonferens där soc.sekr. och Kinnebäck gör en planering som bl.a. innebär att R. trots positivt drogtest har möjlighet att bli utskriven om han har negativa drogtest under oktober.

021028 Spontan besök hos R. av beh.pers. dagtid för att träffa honom samt utföra oplanerat drogtest. R. är då ej i skolan utan att de vet var han är. R. finns ej heller i hemmet. Kinnebäck beslutar att ej vidtaga någon åtgärd utan försöka vid ett annat tillfälle.

021107 Behandlingspersonal besöker dagtid återigen R. i skolan utan att finna honom eller att de vet var han är. R. finns ej heller hemma. Ut. kontaktar soc.sekr. Jessica Widholm för att diskutera vidare agerande. Soc.sekr. talar då om att hon har kännedom om att R. umgås med sina missbrukande kamrater och att hon ser en stor risk att han fortsätter sitt missbruk. Ut. förmedlar Kinnebäcks bedömning att det finns anledning att utreda R:s behandlingsbehov och att det endast var en dryg månad sedan han använde droger (020930). Vidare att man kan prova med att erbjuda R. frivillig vård. Kinnebäck och soc.sekr. beslutar att R. som upprepat ej befunnit sig i skolan eller hemmet, skall vistas på Margretelund över helgen för att drogtestas och ha samtal.

021107 Behandlingspersonal påträffar R. hos brodern och säger att vi vill att han skall vara på Margretelund under några dagar. Beslut tas på Margretelund att han p.g.a. drogmissstanke får vistas på låsbara akutavdelning Täppan. Ut. kontaktar soc.sekr. Widholm och meddelar detta. Kinnebäck ombeds även av soc.sekr. att kolla om det finns något behandlingsalternativ inom SiS för drogbehandling att diskutera för R.

021107 Ut. samtalar i telefon med R:s pappa som är bestört över att R:s hemvistelse avbrutits. Vad han vet så har pojken inte drogat sedan senaste positiva drogtestet (020930) Ut. förklarar att då R. har LVU och är inskriven på Kinnebäck så har vi ett ansvar för hur han har det och att det även innefattar viss kontroll. Pappan bekräftar även att han umgås med missbrukande kamrater, men att det inte är så lätt att byta umgänge.

021111 De drogtest som tagits på Täppan har varit negativa. Beslut av Margretelund att R. åter får vistas i hemmet. Ut. och Mattias Fjellström har samtal med R. och Ut. förklarar att han har LVU och är inskriven på Kinnebäck och Margretelund. Detta innebär att vi har ansvar för honom har ett uppdrag som delvis innefattar kontroll och att det även finns en omtanke om honom. R. får besked att han kommer att skjutas hem och fortsätta skola m.m. Då vi pratar om hans positiva drogtest (020930) säger R. att han drack alkohol, kunde ej stå emot droger och samtidigt beräknade att det skulle gå ur kroppen tills det planerade drogtestet på vårdcentralen. Han blev helt överraskad av det oplanerade drogtestet ef-



tersom vi ej hade gjort något sådant tidigare under sommaren. Ut. frågar R. om han slutat helt med droger eller om han vill ha frivillig hjälp och R. säger att han nog vill ha hjälp, bara han kan bo hemma och att det är frivilligt.

R.S. bereddes tillfälle att kommentera remissvaren.

I ett beslut den 26 januari 2004 anförde *JO André* följande.

### **Rättslig reglering**

Insatser inom socialtjänsten för barn och ungdom skall göras i samförstånd med den unge och hans vårdnadshavare enligt bestämmelserna i socialtjänstlagen (2001:453). Under vissa förutsättningar kan det dock bli fråga om att bereda en ung person vård utan samtycke. Regler härom finns i första hand i lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU). Sådan vård kan enligt 3 § LVU bli aktuell bl.a. om den unge utsätter sin hälsa eller utveckling för en påtaglig risk att skadas genom missbruk av beroendeframkallande medel, brottslig verksamhet eller något annat socialt nedbrytande beteende.

För vård av unga som på någon grund som anges i 3 § LVU behöver stå under särskilt noggrann tillsyn skall det enligt 12 § LVU finnas särskilda ungdomshem. Behovet av sådana hem skall tillgodoses av staten. Statens institutionsstyrelse (SiS) är central förvaltningsmyndighet för dessa hem. Styrelsen leder och har tillsyn över verksamheten vid hemmen (6 kap. 3 § socialtjänstlagen, SoL).

Om någon vårdas på en grund som anges i 3 § LVU och vistas i ett hem för särskilt noggrann tillsyn, får han enligt 15 § LVU hindras att lämna hemmet och i övrigt underkastas den begränsning av rörelsefriheten som är nödvändig för att vården skall kunna genomföras. Den unges rörelsefrihet får också inskränkas när det behövs av hänsyn till andra intagnas och personalens säkerhet. I 15 a–15 c §§ LVU finns preciserade bestämmelser rörande bl.a. rätten för den intagne att i lämplig utsträckning få vistas utanför hemmet (15 a §) och förutsättningarna för att bereda den intagne vård vid en enhet inom hemmet som är låsbar eller på annat sätt inrättad för särskilt noggrann tillsyn (15 b §).

Enligt 15 a § LVU har den intagne rätt att vistas utanför hemmet i den utsträckning som lämpligen kan ske. En vistelse utanför hemmet skall avse en på förhand bestämd tid, dock högst fyra veckor. Ett sådant beslut skall fattas av den som förestår vården vid hemmet efter samråd med socialnämnden.

I 15 b § första stycket LVU stadgas att den intagne får beredas vård vid en enhet inom hemmet som är låsbar eller på annat sätt inrättad för särskilt noggrann tillsyn, om det är nödvändigt med hänsyn till den intagnes, övriga intagnas eller personalens säkerhet, eller om det är nödvändigt för att förhindra att den intagne avviker eller för att i övrigt genomföra vården.

I 3 kap. 18 § socialtjänstförordningen (2001:937) föreskrivs att för den som vårdas i ett hem för särskild tillsyn skall det i journalen alltid antecknas beslut enligt 15 a–17 a, 19, 20 §§ och 43 § 3 LVU.

### **Bedömning**

R.S:s klagomål omfattar att han återfördes till behandlingshemmet och placerades på en låst enhet som en följd av att en behandlingsassistent vid hemmet hade lämnat felaktig information till hans socialsekreterare om att han lämnat positiva drogtest. R.S. har önskat få klarlagt vem som bar ansvaret för hans "frihetsberövande".

Av den inhämtade utredningen framgår att R.S. vårdades enligt LVU vid tidpunkten för återförandet till Margretelund den 7 november 2002 och att han alltså var inskriven där, men att han sedan den 16 juni samma år hade vistats utanför behandlingshemmet med stöd av 15 a § LVU.

Det är ungdomshemmet som har beslutat om vistelsen utanför hemmet och om att R.S. skulle hämtas tillbaka dit. Vad som kommit fram ger mig inte anledning att anta att socialnämnden eller dess förvaltnings tjänstemän har begått något fel. Min utredning har därför inriktats på handläggningen vid Margretelund.

Såvitt framkommit av den utredning som företagits hade inte några positiva prover lämnats av R.S. under tiden närmast före det att han återfördes till Margretelund. Det föreligger dock betydande osäkerhet om vilken information som lämnats till R.S:s socialsekreterare när det gäller resultatet av drogtesterna. Jag kan härvid hänvisa till de journalanteckningar som fördes vid socialförvaltningen och som ovan redovisats under rubriken utredning. Enligt dessa uppgav Lars Melin vid telefonsamtal den 7 november 2002 på en direkt fråga av socialsekreteraren att R.S. testat positivt för droger under oktober månad. Eftersom saken inte berördes i SiS första yttrande till JO inhämtade jag kompletterande utredning. Enligt vad Lars Melin då anförde förmedlade han vid samtalet med socialsekreteraren Margretelunds bedömning att det fanns anledning att utreda R.S:s behandlingsbehov och att det endast var drygt en månad sedan han använde droger (020930).

Det skulle självfallet vara allvarligt om Lars Melin lämnat felaktiga uppgifter till socialförvaltningen angående provresultaten. Lars Melin har dock inte vidgått att han gjort detta. Det framgår av utredningen att det fanns ett prov som tagits i slutet av september som varit positivt. Det kan därför inte uteslutas att det uppstått ett missförstånd mellan Margretelund och förvaltningen om resultaten av proven. Även om jag inte anser mig kunna bringa full klarhet i vad som förevarit ligger det närmast till hands att dra den slutsatsen att Lars Melin måste ha uttryckt sig på ett sådant sätt att handläggaren vid förvaltningen bibringats den uppfattningen att det fanns prov som tagits under oktober som visade på missbruk.

Oavsett vad som förekommit angående testerna i oktober synes uppgiften om resultaten inte ha haft någon avgörande betydelse för behandlingshemmets beslut att R.S. skulle återföras dit.

Institutionschefen har i sin första redogörelse anförts att beslutet att R.S. skulle återföras till institutionen var den osäkerhet som rådde beträffande R.S:s välmående, där även misstankar om missbruk fanns. Det hade kommit till behandlingshemmets kännedom att R.S. redan under sommaren och början av hösten missbrukat narkotika. Från hemmets sida ville man dock i det

skedet av särskilda vårdhänsyn inte avbryta placeringen hos fadern. När personalen den 7 november 2002 inte kunde anträffa R.S. när de sökte honom i skolan och i föräldrahemmet, beslutades i samråd med R.S:s socialsekreterare att hans vistelse utanför behandlingshemmet skulle avbrytas och att han omgående skulle föras tillbaka till Margretelund för att man skulle kunna göra en adekvat bedömning av situationen. Av Lars Melins yttrande jämte socialförvaltningens journalanteckning den 11 november 2002 framkommer vidare att ett tidigare fruktlöst försök att få kontakt med R.S. hade gjorts i slutet av oktober 2002.

I efterhand kan man diskutera om förhållandena verkligen var sådana att det fanns skäl att misstänka att R.S. missbrukade narkotika. Han hade lämnat en rimlig förklaring till att personalen inte lyckats nå honom, och provtagningen när han kom tillbaka till Margretelund visade inte att det förekommit något missbruk. R.S. skrevs ut från hemmet en kort tid senare, den 12 december 2002, och LVU-vården av honom upphörde därefter den 9 januari 2003. Med tanke på R.S:s tidigare missbruk kan dock behandlingshemmets misstankar om ett pågående missbruk inte anses helt obefogade. Hemmets ställningstagande grundades ytterst på sådana bedömningar som JO är återhållsam med att anlägga synpunkter på. Detsamma gäller beslutet att placera R.S. på en låst avdelning. Jag lämnar därför dessa frågor och går över till att behandla Margretelunds tillämpning av bestämmelsen i 15 a § LVU.

Av journalanteckningarna från Margretelund framgår att behandlingshemmet under R.S:s vårdtid fattat ett antal beslut om vistelse utanför hemmet. Vistelserna varade i allmänhet under en begränsad tid understigande fyra veckor. Inte i något fall framgår dock av de i journalanteckningarna dokumenterade besluten att vistelsen avsett en på förhand bestämd tid. Dock synes så rent faktiskt i allmänhet ha varit fallet eftersom R.S. återvänt till behandlingshemmet viss dag och beslut i anslutning därtill fattats om att vistelsen utanför hemmet avslutats.

Vad gäller den i ärendet aktuella tidpunkten hade R.S. vistats utanför behandlingshemmet sedan den 16 juni 2002. Enligt uppgift av SiS avslutades vistelsen dagen för återförandet av R.S. till Margretelund, dvs. den 7 november 2002. Inte heller i detta fall har vistelsebeslutet avsett en på förhand bestämd tid. Därtill överstiger vistelsetiden med råge den i lag stadgade begränsningen om högst fyra veckor.

Margretelund kan inte undgå kritik för att bestämmelsen i 15 a § LVU har tillämpats på ett felaktigt sätt.

JO anmodade SiS att i remissvaret även mer generellt belysa om de särskilda ungdomshemmets beslut angående vistelse utanför hemmet brukar avse en på förhand bestämd tid. SiS angav i sitt yttrande att den utredning som SiS har företagit utvisat att så regelmässigt är fallet. SiS uppgav att en utredning påbörjats vad gäller beslutsgången vid beslut enligt 15 a § LVU. SiS aviserade även avsikten att i sina Råd&Riktlinjer förtydliga de interna allmänna råden avseende nämnda beslut. Det har från SiS uppgetts att det som framkom av SiS:s utredning inte påkallade någon omedelbar åtgärd, men att tillsynsstaben i sin löpande tillsyn nu följer frågan med särskild observans. SiS har också omarbetat kapitlet om särskilda befogenheter i sina

2004/05:JO1

Råd&Riktlinjer, bl.a. ges exempel på hur ett s.k. permissionsbeslut kan utformas.

Jag har vidare noterat vad SiS har anfört om behovet av mer flexibla regler vad gäller utslussning från ett särskilt ungdomshem. Jag finner emellertid inte anledning att inom ramen för detta ärende anlägga några synpunkter på den frågan.

Eftersom R.S. framförde i sin anmälan att han ansåg sig berättigad till ersättning vill jag upplysa om att JO inte handlägger frågor om skadestånd.

*Lagen om vård av missbrukare i vissa fall (LVM)*

Sedan en kvinna överklagat länsrättens dom om att bereda henne vård enligt LVM återkallade hon i kammarrätten sitt överklagande varefter kammarrätten skrev av målet. Fråga om vid vilken tidpunkt länsrättens dom om vård enligt LVM vann laga kraft

(Dnr 1606-2002)

Vid JO:s inspektion den 5–7 februari 2002 av Norrmalms stadsdelsnämnd i Stockholms kommun (JO:s dnr 456-2002) granskades bl.a. en personakt beträffande S.

Av akten framgick bl.a. följande.

Länsrätten i Stockholms län förordnade i en dom den 1 december 2000 att S. skulle beredas vård med stöd av LVM. Beslutet om vård skulle gälla omedelbart. Enligt journalanteckningarna kunde beslutet inte verkställas. I en journalanteckning från den 6 februari 2001 hade noterats att handläggaren hade återkallat en handräkningsbegäran på grund av att verkställighetstiden hade gått ut. I personakten återfanns även ett föreläggande från Kammarrätten i Stockholm, daterat den 10 januari 2001 och ställt till Norrmalms stadsdelsnämnd. Till föreläggandet hade fogats en skrivelse från S:s ombud med ett överklagande av den ovan nämnda länsrättsdomen. Nämnden förelades att inkomma med skriftligt svar till kammarrätten inom två veckor. Någon ytterligare dokumentation angående målet i kammarrätten fanns inte i akten vid inspektionstillfället. Enligt journalanteckningarna hade S. regelbunden kontakt med handläggaren per telefon och vid besök med början i vart fall under mars månad 2001.

Från förvaltningens sida upplystes om att S. hade återkallat sitt överklagande och att kammarrätten i beslut den 7 februari 2001 hade avskrivit målet. Förvaltningen hade varit i kontakt med kammarrätten som hade meddelat att beslutet av förbiseende inte hade expedierats till stadsdelsnämnden.

I protokollet från inspektionen uttalades följande.

Handläggningen av ärendet väcker olika frågor, bl.a. när det gäller tillämpningen av 12 § andra stycket LVM. I lagrummet anges att rättens beslut om vård enligt LVM upphör att gälla, om vården inte har påbörjats inom fyra veckor från den dag då beslutet vann laga kraft. Jag avser att inom ramen för ett särskilt ärende hos JO (med dnr 1606-2002) vidare utreda de handläggningsfrågor som har uppkommit.

Norrmalms stadsdelsnämnd i Stockholms kommun anmodades att inkomma med utredning och yttrande såvitt avsåg handläggningen av ärendet angående S. under tidsperioden den 1 november 2000–den 31 maj 2001. Remissvaret skulle innehålla en beskrivning av vilka åtgärder som hade vidtagits och yttrande dels i frågan om handläggningen i förhållande till 12 § andra stycket LVM, dels över dokumentationen under den ifrågavarande tidsperioden.

2004/05:JO1

Nämnden överlämnade som sitt remissvar ett yttrande undertecknat av stadsdelsdirektören Ylva Tengblad och avdelningschefen Yngve Lindström. Yttrandet hade i huvudsak följande lydelse.

### **Sammanfattning**

---

Förvaltningen anser att trots brister i dokumentationen av ärendet har det ändå skötts på ett sätt som gynnat S:s utveckling. Sociala enheten kommer snarast att se över journalföringsrutinerna och dokumentationsreglerna.

---

### **Dokumentationen i ärendet**

Dokumentationen i ärendet består av journalanteckningar över S under perioden 2000-11-01–2001-05-31, dom meddelad av Länsrätten i Stockholms län gällande lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, LVM, daterad 2000-12-01, Kammarrättens i Stockholm begäran om yrtrande efter det att S. överklagat länsrättens dom från den 1 december 2000, skrivelse om återkallande av handräckningsbegäran från sociala enheten, beslut från kammarrätten daterat 2001-02-07 att kammarrätten avskriver målet efter det att S. inkommit med skrivelse 2001-02-06 om att S återkallar sin överklagan.

### **Utredning över handläggningen av ärendet under tidsperioden 2000-11-01–2001-05-31**

Ärendet hade under oktober 2000 fått en högre aktualitet genom att en nära anhörig till S. avlidit i september månad. Eftersom det fanns en stark oro för S. öppnades en utredning enligt 7 § LVM den 5 oktober 2001. S hade under senhösten tät telefonkontakt med handläggaren.

Ansökan om LVM går till socialnämnden för beslut 2000-11-15 och skickas därefter till Länsrätten. Muntlig förhandling i länsrätten hålls 2000-12-01. Dom meddelad samma dag. Handräckning av polismyndighet för verkställighet begärs den 6 december. S. hade efter domen i länsrätten viss telefonkontakt med handläggaren och uppger att hon kommer att hålla sig undan så att verkställigheten av domen ej ska gå att genomföra. Den 15 januari 2001 inkom till sociala enheten på Norrmalm ett föreläggande från Kammarrätten i Stockholm med begäran om yttrande inom 14 dagar efter det att handlingen inkommit till sociala enheten. I överklagandet anför S. att hennes vårdbehov kan tillgodoses på frivillig väg samt att hon varit drogfri under tre veckor. Hon sa även att hon har för avsikt att ombesörja vården på egen hand genom kontakter utomlands. Överklagandet är daterat den 8 januari 2001.

2001-02-06 återkallas polishandräckningen för verkställighet av LVM-domen med skälet att verkställighetstiden har gått ut. Handläggaren har även försökt att nå S. på telefon för att kommunicera henne att hon inte längre är efterlyst. Ombudet informeras. I mitten av februari återupptas kontakten mellan S. och handläggaren. Handläggaren träffar S. regelbundet en gång per vecka. Den 25 maj 2001 uppger S. att hon har varit drogfri under de senaste månaderna. Hon reser utomlands den 27 maj 2001. Stadsdelsnämndens sociala delegation fattade beslut i frågan. Handläggaren har besökt S. utomlands för att följa upp ärendet. S. har varit drogfri och i god kondition.

## Yttrande över handläggningen utifrån 12 § LVM andra stycket

### 12 § LVM

Har rätten beslutat om tvångsvård ska socialnämnden se till att beslutet verkställs genom att missbrukaren bereds vård i ett hem som avses i 22 § eller, i fall som avses i 24 § första stycket, på sjukhus.

Rättens beslut upphör att gälla, om vården inte har påbörjats inom fyra veckor från den dag då beslutet vann laga kraft. Beslutet upphör också att gälla om missbrukaren, sedan vården har påbörjats, under minst sex månader i följd antingen har vistats olovligt utanför ett hem som avses i 22 § eller varit intagen i häkte eller kriminalvårdsanstalt.

Förhandling hölls i Länsrätten i Stockholms län den 1 december 2000. Socialnämnden yrkade på att rätten skulle meddela dom direkt efter förhandlingen vilket bifölls. Ansökan om vård enligt LVM bifölls. I domen tituleras offentliga biträdet som ombud vilket gör att stadsdelsnämnden utgår från att hon verkligen är ombud och räknar då tiden för att domen ska vinna laga kraft från detta datum. S. får anses kommunicerad domen samma dag genom sitt offentliga biträde och ombud. Tre veckor efter det att S. är delgiven domen vinner den laga kraft dvs. den 22 december 2000. Efter detta datum har socialnämnden fyra veckor på sig att verkställa domen.

En polishandräkning för verkställighet av domen är lagd enligt journalanteckning den 6 december 2000.

Om inte överklagan är inlämnad skulle alltså domens verkställighetstid gått ut den 19 januari 2001. Men denna tid bryts då överklagandet görs. Den 15 januari 2001 inkommer begäran om yttrande från kammarrätten. Länsrätten har gjort en annan bedömning om när domen vunnit laga kraft eftersom överklagan är inkommen till kammarrätten den 10 januari 2001 och anses inkomma i tid enligt deras rättidsprövning. Begäran om yttrande från socialnämnden inom 14 dagar.

Polismyndigheten i Stockholm har inte lyckats verkställa domen och S. har inte avhört och det finns inte någon kunskap om var hon kan befinna sig. Den 6 februari 2001 återkallas handräkningsbegäran från polismyndigheten i Stockholm då handläggaren blivit informerad om att S. återkallat sitt överklagande till KR.

En begäran om återkallande har inkommit till polismyndigheten samma dag och handräckningen är upphävd. (Denna uppgift kontrollerad hos polismyndigheten den 27 maj 2002.) Anledningen till detta är att stadsdelsnämnden uppfattat att eftersom överklagandet är återkallat så har tiden för verkställighet åter räknats från domsdatum dvs. 2000-12-01 och sju veckor framåt, 3+4 veckor. Domen har därigenom fallit och stadsdelsnämnden har inte längre rätt att verkställa den och återkallar därmed handräkningsbegäran hos polismyndigheten.

Kammarrättens beslut är daterat den 7 februari 2001 då ärendet avskrivs.

## Förvaltningens synpunkter

Förvaltningen finner att det finns vissa brister vad gäller journalanteckningarna.

Det finns ingen uppgift om när ansökan gått till nämnd eller om klienten är kommunicerad.

Det finns ingen anteckning över inkommen handling om begäran om yttrande från kammarrätten 15 januari 2001.

Det framkommer inte att beslutet om återkallande av handräckningen skickats till polismyndigheten samma dag, vilket skett.

Förvaltningen anser att trots brister i dokumentationen av ärendet har det ändå skötts på ett sätt som gynnat S:s utveckling. Sociala enheten kommer snarast att se över dokumentationsreglerna och rutiner för att undvika att liknande misstag ånyo uppstår.

I ett beslut den 30 mars 2004 anförde *JO André* följande.

### **Bedömning**

#### *Dokumentationen i ärendet*

Enligt 11 kap. 5 § socialtjänstlagen (2001:453) skall handläggning av ärenden som rör enskilda samt genomförande av beslut om stödinsatser, vård och behandling dokumenteras. Dokumentationen skall utvisa beslut och åtgärder som vidtas i ärendet samt faktiska omständigheter och händelser av betydelse. Bestämmelsen motsvarar 51 § i den tidigare socialtjänstlagen (1980:620) som gällde under den aktuella tidsperioden.

En tillfredsställande dokumentation är en förutsättning för att den som ärendet rör skall kunna följa ärendets handläggning. Dokumentationen skall vidare säkerställa ärendets handläggning om den ordinarie handläggaren är frånvarande t.ex. på grund av sjukdom, trygga nämndens underlag för olika beslut samt ge möjlighet till en granskning av ärendets handläggning i efterhand.

Som stadsdelsnämnden har medgett i remissvaret finns det brister i dokumentationen. Det finns t.ex. inte någon uppgift om S. har fått del av den utredning som låg till grund för nämndens beslut att ansöka om att hon skulle beredas vård enligt LVM. Än allvarigare är att det av personakten inte går att följa nämndens handläggning av LVM-frågan efter länsrättens dom. Vid tidpunkten för inspektionen saknades således uppgifter i akten om att S. hade återkallat sitt överklagande av länsrättens dom och om hur kammarrättens handläggning hade avslutats.

Nu angivna förhållanden borde ha dokumenterats i akten. Dokumentationen i ärendet uppfyller således inte det ovan angivna dokumentationskravet. Nämnden förutskickade i sitt yttrande till JO att nämnden skulle se över förvaltningens rutiner för journalföringen. Med hänsyn till vad nämnden har anfört finner jag inte skäl att ytterligare uppehålla mig vid dokumentationsfrågan.

#### *Handläggningen i förhållande till 12 § andra stycket LVM*

Av 12 § första stycket LVM framgår att det ankommer på socialnämnden att se till att rättens beslut om tvångsvård verkställs. Enligt bestämmelsens andra stycke upphör rättens beslut att gälla, om vården inte har påbörjats inom fyra veckor från den dag då beslutet vann laga kraft.

Kan verkställighet inte ske på grund av att missbrukaren håller sig undan, åligger det nämnden, som har ansvaret för att tidsfristen i 12 § andra stycket LVM inte överskrids, att underrätta sig om tid för laga kraft (se JO:s ämbetsberättelse 1987/88 s. 160).



Länsrättens dom i målet meddelades den 1 december 2000. S. överklagade domen. Överklagandet kom in till länsrätten den 9 januari 2001. Länsrätten, som inte fann att överklagandet hade kommit in för sent, översände överklagandet till kammarrätten. I en till kammarrätten den 6 februari 2001 inkommen skrivelse återkallade S. sitt överklagande. Kammarrätten skrev av målet i ett beslut den 7 februari 2001. Nämnden återtog begäran om handräckning hos polismyndigheten den 6 februari 2001.

Enligt remissvaret har nämnden, i och med att överklagandet återkallades, ansett att beslutet om vård enligt LVM vann laga kraft tre veckor efter dagen för länsrättens dom den 1 december 2000. Med den utgångspunkten för beräkningen har nämnden funnit att verkställighetsfristen har löpt ut och har den 6 februari 2001 avbrutit försöken att verkställa beslutet om vård.

Genom att länsrättens dom hade överklagats till kammarrätten kunde domen emellertid inte längre ligga till grund för bestämmandet av när beslutet om vård skulle vinna laga kraft. I stället var det kammarrättens avskrivningsbeslut som skulle vara utgångspunkt för denna beräkning. Vid tidpunkten för nämndens återtagande av handräckningsbegäran hade således beslutet om vård enligt LVM inte vunnit laga kraft och tiden för verkställighet hade följaktligen inte löpt ut. Kammarrättens avskrivningsbeslut har visserligen inte kunnat överklagas av S. eftersom beslutet inte hade gått henne emot. Ett avskrivningsbeslut är dock i sig ett sådant beslut som kan överklagas, och här gäller bestämmelserna i 6 a § förvaltningsprocesslagen (1971:291). Nämndens ställningstagande har således grundats på en missuppfattning i frågan om när beslutet vann laga kraft och var därför felaktigt.

### *Handläggning*

#### Fråga om en socialnämnd var skyldig att ompröva ett beslut om avslag på en ansökan om försörjningsstöd

(Dnr 1475-2003)

I en anmälan, som kom in till JO den 10 april 2003, framförde J.K. klagomål mot Socialnämnden i Kristianstads kommun och socialsekreteraren Ingegerd Hallqvist. Av anmälan framgick i huvudsak följande. Elektriciteten i J.K:s bostad stängdes av den 7 april 2003. När J.K. kontaktade socialförvaltningen angående detta uppmanade "socjouren" honom att återkomma den 10 april 2003, när hans ordinarie handläggare Ingegerd Hallqvist var i tjänst, samt att under tiden uppsöka härbärge. Han visste inte om det fanns något härbärge. När han tog ny kontakt den 9 april 2003 uppmanades han att kontakta elbolaget för att få "specifika fakturor".

I en kompletterande skrift anförde J.K. bl.a. följande. Han hade den 11 april 2003 fortfarande inte fått något besked från sin handläggare, eller socialnämnden, angående elavstängningen eller bistånd för april månad, trots att han lämnade in en ansökan om bistånd när han besökte sin handläggare den 4 april 2003. Han hade försökt få kontakt med arbetsledaren Ethel Lorentzon för att beskriva sin situation, men hon var oanträffbar. Inte heller någon annan på "socialen" kunde hjälpa honom, utan han blev hänvisad till Ingegerd Hallqvist eller arbetsledaren. Ingegerd Hallqvist kunde man bara nå mellan kl. 10 och 11 de dagar hon arbetade.

En föredragande vid JO:s expedition inhämtade den 7 maj 2003 upplysningar vid telefonsamtal med arbetsledaren Ethel Lorentzon vid Socialförvaltningen i Kristianstads kommun. Vid samtalet framkom bl.a. att J.K. hade beviljats s.k. "livsmedelsnorm" för perioderna den 4–10 april 2003 samt den 23–30 april 2003.

Anmälan remitterades därefter till Socialnämnden i Kristianstads kommun för utredning och yttrande.

Av nämndens yttrande framgick bl.a. att J.K. hade varit aktuell på socialförvaltningen sedan 1999 samt att han sedan dess också saknat inkomster. Nämnden uppgav härutöver i huvudsak följande.

Under de år J.K. varit aktuell på Socialförvaltningen har han bytt handläggare vid fyra tillfällen, senast i februari 2003 då Ingegerd Hallqvist övertog ärendet.

Av journalanteckningarna framgår att Ingegerd Hallqvists första sammanträffande med J.K. var den 5 mars 2003. Vid detta besök gör J.K. ansökan om försörjningsstöd för perioden 030310–030409. Det framgår av journalanteckningarna att diskussion förts ang J.K:s bostad, då beläningen är mycket låg finns betydande tillgångar i fastigheten. Av denna journalanteckning framgår inte om diskussioner förts angående ansökan om sjukersättning (sjukbidrag). J.K. informeras vid besöket att ansökan skall kompletteras med fastighetstaxering, försäkringsbrev/faktura avseende fastigheten samt ta reda på, via mäklare, vad fastigheten har för marknadsvärde. Ansökan om försörjningsstöd för perioden 030310–030409 avslås av soc sekr Ingegerd Hallqvist den 31 mars 2003 p g a otillräckligt beslutsunderlag. J.K. lämnar in begärd komplettering den 2 april 2003.

Nästa journalanteckning är daterad den 8 april 2003, då J.K. via receptionen försöker få kontakt med Ingegerd Hallqvist p g a att elektriciteten blivit avstängd. Då Ingegerd Hallqvist inte är i tjänst den aktuella dagen (arbetar 50 %, onsd–fred) får J.K. träffa den socialsekreterare som har interna jouten. Med hänsyn till ärendets beskaffenhet samråder socialsekreteraren med en arbetsledare som beslutar att det är skäligt att vänta med eventuella insatser tills ordinarie socialsekreterare Ingegerd Hallqvist åter är i tjänst, vilket är den 10 april 2003. J.K. rekommenderas att uppsöka härbärgets för övernattnin om han inte anser sig kunna bo i bostaden. Det framgår inte av journalanteckningarna om J.K. varit i kontakt med Ingegerd Hallqvist den 10 april.

Arbetsledaren Ethel Lorentzon går igenom ärendet den 8 maj då Ingegerd Hallqvist är sjukskriven sedan den 28 april. Brev skickas s d till J.K. med tid för besök den 13 maj 2003. Samma dag omprövas beslutet daterat 31 mars 2003, då J.K. lämnat in begärd komplettering, och han beviljas försörjningsstöd enligt riksnorm perioden 030310–030409 med 6231:-. Samtidigt handläggs J.K:s ansökan för nästa period 030410–030509 och han beviljas försörjningsstöd i enlighet med ansökan enligt riksnorm med 5009:-. Ansökan om el-skulden avslås då behovet redan är tillgodosett genom tidigare utbetalningar (elektriciteten ingår i boendekostnadsberäkningen). Beräkningar och avslagsbeslut med besvärshänvisning skickas mot rek 8 maj 2003.

---

Vid samtal med Ingegerd Hallqvist framkommer att J.K. varit på inbokat besök den 4 april 2003. Vid detta besöket lämnar J.K. in ansökan för april månad. J.K. berättar inte för Ingegerd Hallqvist att elektriciteten kommer att bli avstängd inom kort. J.K. tog inte kontakt med Ingegerd Hallqvist den 10 april som han uppmanats göra, utan först veckan efter per telefon. Under detta telefonsamtal är J.K. mycket upprörd över att Ingegerd Hallqvist inte tagit kontakt med honom och förhört sig om han har mat hemma. Ingegerd Hallqvist informerade J.K. om att hörs han inte av görs tolkningen att de ekonomiska problemen lösts på annat sätt. Vad gäller el-skulden informerades J.K. att han måste lämna in de fakturor som inte är betalda för att beslut skall kunna fattas.

---

Efter genomförd utredning kan konstateras att de brister som föreligger är att Ingegerd Hallqvist inte har journalfört besöket den 4 april 2003 och det telefonsamtal hon haft med J.K. mellan den 11 april 2003 och 27 april 2003, samt att beslut på ansökan för april togs först den 8 maj. ---

Socialnämnden i Kristianstads kommun beklagar att ansökan för april månad 2003 ej har handlagts inom rimlig tid och rutinerna skall ses över för att dylikt inte skall inträffa igen.

J.K. gavs möjlighet att yttra sig över remissvaret men hördes inte av.

I ett beslut den 16 februari 2004 anförde *JO André* följande.

I 27 § förvaltningslagen (1986:223) stadgas att om en myndighet finner att ett beslut, som den har meddelat som första instans, är uppenbart oriktigt på grund av nya omständigheter eller av någon annan anledning, skall myndigheten ändra beslutet om det kan ske snabbt och enkelt och utan att det blir till nackdel för någon enskild part. Omprövningsskyldigheten kan utlösas bl.a. genom att den enskilde överklagar ett beslut eller på annat sätt fäster myndighetens uppmärksamhet på något förhållande som får beslutet att framstå som

uppenbart oriktigt. En omständighet kan vara ”ny” på det viset att myndigheten får kännedom om den först efter beslutet. En senare inkommen skrivelse kan innehålla sådana klargöranden eller kompletteringar att en omprövning skall ske. Uttrycket ”uppenbart oriktigt” täcker även fall då beslutet visserligen var riktigt vid tillkomsten men senare inträffade omständigheter gör att beslutet framstår som felaktigt eller olämpligt (jfr Hellners/Malmqvist, Förvaltningslagen s. 320).

J.K:s ansökan om försörjningsstöd för mars månad (perioden den 10 mars 2003–den 9 april 2003) hade den 31 mars 2003 avslagits på den grunden att han inte hade kommit in med vissa begärda handlingar. Det finns inte skäl för mig att anlägga några synpunkter på det beslutet. När de begärda handlingarna kort tid efter beslutet kom in till förvaltningen borde detta emellertid ha föranlett förvaltningen att ta ställning till om beslutet skulle omprövas. Såvitt framgår av utredningen gjordes inte något sådant övervägande förrän den 8 maj 2003. Den tiden framstår som alltför lång.

Den 4 april 2003, vid besök hos Ingegerd Hallqvist på socialförvaltningen, lämnade J.K. in ansökan om försörjningsstöd för april månad (perioden den 10 april 2003–den 9 maj 2003). Denna ansökan behandlades först den 8 maj 2003 varvid han beviljades försörjningsstöd om 5 009 kr. Det är givetvis oacceptabelt att hans ansökan blev liggande, uppenbarligen helt utan åtgärd, i över en månad i avvaktan på beslut.

Jag måste konstatera att socialnämndens handläggning brustit i ovan nämnda avseenden. Den bristfälliga handläggningen fick särskilt allvarliga konsekvenser i J.K:s fall, eftersom elektriciteten i hans bostad stängdes av den 7 april 2003. Han hade då, förutom s.k. livsmedelsnorm för perioden den 4–10 april 2003, inte fått någon utbetalning av försörjningsstöd sedan i vart fall den 5 mars 2003. Det är rimlig att anta, mot bakgrund av att han under lång tid endast hade uppburit försörjningsstöd för sin försörjning, att han hade små möjligheter att i det akuta skedet själv påverka sin situation. Trots att han vid åtminstone två tillfällen under april månad, av vilka det ena var vid ett telefonsamtal med sin handläggare, uppmärksammade socialförvaltningen på sin situation påskyndade inte det handläggningen av hans ärende.

Som socialnämnden har konstaterat, har även dokumentationen i biståndsärendet uppvisat brister.

Vid en tingsrätt pågick ett tvistemål angående rätt att överta en bostad enligt lagen (1987:232) om sambors gemensamma hem. Fråga om en tjänsteman vid en socialförvaltning borde ha upprättat och till den ena parten ha lämnat en promemoria som innehöll bl.a. synpunkter på tvistefrågan

(Dnr 1579-2003)

P.H. framförde i en anmälan till JO klagomål mot Norrmalms stadsdelsförvaltning i Stockholms kommun. P.H. anförde bl.a. följande. En kvinna som tidigare tillsammans med sin son tillåtits disponera hans hyreslägenhet hade stämt honom vid Stockholms tingsrätt för att få rätt att överta lägenheten.

Socialtjänsten upprättade en promemoria, daterad den 29 oktober 2001, ställd till kvinnans advokat och ingiven till tingsrätten i tvistemålet. Ett förtydligande av promemorian, daterat den 20 december 2001, hade också ingivits till tingsrätten. I skrivelserna hade socialtjänsten förmedlat beskrivningar och gjort bedömningar utan att ta reda på faktiska förhållanden. P.H. klagade även på att socialtjänsten inte på ett adekvat sätt kunnat hjälpa den ovan nämnda kvinnans son.

P.H. fogade vissa handlingar till sin anmälan, däribland promemorian av den 29 oktober 2001, undertecknad av socialsekreteraren Carl Hammarström.

Norrmalms stadsdelsnämnd i Stockholms kommun anmodades att inkomma med utredning och yttrande över vad som hade framförts i anmälan till JO. Nämnden överlämnade som sitt remissvar ett yttrande av enhetschefen Agneta Heiroth Lindström.

P.H. bereddes tillfälle att kommentera remissvaret.

I ett beslut den 19 maj 2004 anförde *JO André* följande.

Stadsdelsnämnden har i sitt remissvar ingående redogjort för kvinnans (V.T) och hennes son D:s förhållanden och de bedömningar av behovet av hjälp- och stödinsatser som gjordes av socialtjänsten. Vad som har framkommit i den delen föranleder inte något uttalande från min sida.

Jag går över till att behandla P.H:s klagomål rörande den promemoria som skrevs av en socialsekreterare på begäran av V.T. eller hennes ombud. Enligt uppgift från Stockholms tingsrätt gällde det mål i vilket promemorian kom att användas frågan om V.T. skulle tillerkännas rätten att överta den gemensamma bostaden enligt lagen (1987:232) om sambors gemensamma hem.

I promemorian anfördes följande.

PM angående D.T. (89-)

V.T. och hennes son D.T. har haft en kontakt med Familjeenheten sedan början av detta år. Vi kommer att fortsätta kontakten med familjen, då vi bedömer att de behöver stöd av olika skäl.

D. kom till Sverige sommaren 2000. Moderns samborelation med P.H. var då konfliktfylld. D:s relation till H. blev snabbt mycket problematisk. D. var orolig och rädd för sin egen del, men även för moderns. D:s skolpsykolog, skolsköterska och lärare inkom till Familjeenheten med sin oro rörande D. i början av 2001. Vad de tydligast kunnat se var att D. var mycket trött och var i stor avsaknad av sömn. Orsaken var bl a den oro i hemmet, som H. utgjorde för familjen. D. upplevde H. som mycket impulsivt arg, skrämmande och oberäknelig. D. blev aldrig själv direkt utsatt för fysisk misshandel, men psykiskt har D. farit illa. Enligt D. har H. under lång tid både krävt att D. och modern skall flytta från lägenheten men också varit vänlig och sagt att de kan få stanna hur länge de vill. H. har kommit och gått i lägenheten, som han önskat och skapat stor oro för familjen. Modern uppgav under våren 2001 att hon inte kan göra något mot H:s vilja och om hon skulle, var hon rädd för vad som då kunde ytterligare hända.

Vår bedömning är att D. har farit och far psykiskt illa av de omständigheter han lev under. Hans grundtrygghet har varit starkt påverkad av dessa ytre orsaker. Hans mor har inte kunnat vara en så stark mor hon önskat. Vi bedömer att den trygghet D. trots allt funnit i vänner och skolgång bör behållas intakt. Han presterar enligt lärare bra resultat, trots om-

ständigheterna. En förändring rörande boendesituationen måste dock ske för familjen om en konkret förändringsprocess skall påbörjas. Vår bedömning är att den lösning som är bäst ur ett barnperspektiv, innefattar att nätverket av kamrater och skolgången på /.../ Skola hålls intakt för D.T. 12 år.

P.H:s klagomål rörande socialtjänstens upprättande av promemorian bemöttes i nämndens yttrande enligt följande.

2001-10-29 skrev en av handläggarna en redogörelse för hur situationen hade varit med tonvikt på D:s behov av att boendesituationen ordnades. Skrivelsen ställdes till moderns ombud. Denna skrivelse är det PM som H. anser vara förtal.

/- - - /

Den skrivelse som gjordes byggde på uppgifter från både modern och sonen. Det hade inte framkommit något som gjorde att det fanns anledning att misstro deras uppgifter. Skrivelsen borde inte ha upprättats på önskemål av modern eller hennes ombud utan handläggaren skulle ha bett ombudet att hemställa i tingsrätten om att tingsrätten skulle begära detta yttrande från socialtjänsten. Detta var ett beklagligt misstag och ledningen för enheten har vidtagit åtgärder för att detta inte ska kunna upprepas.

/- - - /

Förtydligandet gjordes på begäran av H. Förtydligandet hade till syfte att understryka att uppgifterna i tidigare skrivelse byggde på uppgifter från D. själv och hans mor.

Under rubriken Sammanfattande kommentarer anförde nämnden.

Förvaltningens uppfattning angående PM daterat 2001-10-29 är som tidigare beskrivits att det har kommit till på ett felaktigt sätt. Innehållet i skrivelsen hade dock inte blivit annorlunda om begäran om yttrande hade kommit från tingsrätten.

Socialnämnderna har en omfattande rätt och skyldighet att lämna upplysningar och yttranden till domstolar och andra myndigheter. Regler om detta finns i olika lagar och förordningar. När det gäller yttranden till domstol finns bestämmelser i t.ex. föräldrabalken.

Som regel har socialtjänsten dock inte anledning att uttala sig i en sådan tvist som det är fråga om i detta fall, dvs. en tvist som vid domstolen handläggs som ett dispositivt tvistemål. Det utesluter inte att förvaltningen på begäran av en part kan utfärda ett intyg rörande dennes kontakter med socialtjänsten. Några riktlinjer för hur intyg skall utformas inom socialtjänsten finns inte. Det ligger dock i sakens natur att intygsutfärdaren, som måste ha klart för sig vad intyget skall användas till, skall utforma intyget med noggrannhet och omsorg. Det måste beaktas att ett intyg kan få betydelse i såväl offentliga som enskilda rättsförhållanden. Det är därför viktigt att intygsutfärdaren endast uttalar sig om förhållanden som han eller hon har tillräcklig kännedom om. Ett intyg skall som regel endast redovisa faktiska förhållanden och inte innehålla några värderingar eller bedömningar. Möjligheten att i ett intyg ta in uppgifter som rör någon annan än den intyget gäller begränsas av den sekretess som gäller för uppgift hos socialtjänsten.

I förevarande fall har jag i och för sig inte funnit att Carl Hammarström har brutit mot sin tystnadsplikt genom att upprätta och till V.T:s ombud sända den som "PM" betecknade handlingen. Förfaringssättet är ändå inte fritt från invändningar.

Den promemoria som har upprättats innehöll synpunkter på P.H. Dessa synpunkter byggde på andrahandsuppgifter. På grundval av dessa uppgifter gjordes i promemorian uttalanden som får anses vara till fördel för P.H:s motpart i tvistemålet vid tingsrätten. Promemorian kan således inte betraktas som ett intyg i vilket faktiska förhållanden har redovisats på ett objektivt sätt utan har snarare karaktär av ett utlåtande som innefattar en bedömning. Dessutom kan ifrågasättas om Carl Hammarström hade tillräcklig kännedom om de förhållanden som han uttalade sig om.

Enligt min mening borde Carl Hammarström ha avstått från att upprätta promemorian. Han kan inte undgå kritik för sitt förfaringssätt.

### Handläggningen av ett tillståndsärende; fråga bl.a. om länsstyrelsen borde ha utfärdat ett skriftligt föreläggande om komplettering av ansökan

(Dnr 4203-2002)

Ett bolag framförde genom verkställande direktören A.E. i en anmälan till JO klagomål mot Länsstyrelsen i Västernorrlands län. Klagomålen rörde handläggningen av ett ärende om tillstånd till ändring av verksamheten vid behandlingshemmet M., som bolaget är huvudman för. Bolaget gjorde bl.a. gällande att ärendet inte hade handlagts tillräckligt snabbt och anförde i anmälan och i en kompletterande skrivelse till JO sammanfattningsvis följande.

Ansökan kom in till länsstyrelsen den 22 februari 2002. Det dröjde till den 15 maj 2002 innan länsstyrelsen översände ansökan, som då var ofullständig, till Sundsvalls kommun för yttrande senast den 9 augusti 2002. Kommunen svarade inte. Trots detta följde länsstyrelsen inte upp remissen förrän i oktober 2002, då länsstyrelsen påminde kommunen om det uteblivna remissvaret. Först efter drygt nio månader, den 26 november 2002, upplystes företaget om i vilka delar ansökan behövde kompletteras. Det sätt på vilket ärendet har handlagts har medfört stora olägenheter både för bolaget och för de personer som behandlingshemmet är till för. Skadan är både av ekonomisk och ideell art.

Länsstyrelsen i Västernorrlands län anmodades att inkomma med utredning och yttrande över vad som framfördes i anmälan och i den kompletterande skrivelsen till JO. Länsstyrelsen överlämnade som sitt remissvar ett av landshövdingen Gerhard Larsson beslutat yttrande. I yttrandet anfördes följande.

---

Länsstyrelsen får inledningsvis lämna en redovisning för handläggningen av ärendet. Därefter bemöts de klagomål som framförts på länsstyrelsens handläggning av ärendet.

Den 22 februari 2002 inkom från [bolaget] en ansökan om ändring av gällande tillstånd avseende verksamheten vid behandlingshemmet M.

Uppgift om vem som skulle vara föreståndare saknades varför länsstyrelsen tog kontakt med verksamhetschefen/enhetschefen vid [bolaget] E.F. för komplettering i detta avseende. Någon komplettering inkom inte till länsstyrelsen. Länsstyrelsen valde ändå, för att inte fördröja ärendet ytterligare, att översända ansökan till Socialnämnden i Sundsvalls kommun för yttrande. Begäran om yttrande översändes den 8 maj 2002 och skulle vara länsstyrelsen tillhanda senast den 9 augusti 2002.

Av regeringens proposition 1996/97:124 framgår att förutom lämplig utbildning krävs att den som skall förestå verksamheten har tidigare erfarenhet av liknande verksamhet liksom vitsordad personlig lämplighet. I de ansökningshandlingar, som länsstyrelsen använder i samband med en ansökan om tillstånd för enskild verksamhet och som sökande får fylla i, framgår att till ansökan skall utbildningsbevis samt arbetsbetyg avseende föreståndaren bifogas.

Den 17 september 2002 inkom utbildningsbevis om avlagd examen för den person som skulle vara föreståndare. Komplettering begärdes samma månad avseende anställning samt bedömning av personens lämplighet.

Den 5 november 2002 inkom datalistor över den tilltänkte föreståndarens anställningar inom hälso- och sjukvården, däremot inget om tjänsternas innehåll konkret eller en bedömning av personens lämplighet ifråga. Förnyad komplettering begärdes strax därefter. Den 3 december 2002 inkom en kompletterande meritförteckning samt via fax ett tjänstgöringsintyg från verksamhetschefen vid den klinik som personen ifråga var anställd vid. Tjänstgöringsintyget inkom i original den 9 december 2002. Den 5 december 2002 begärdes yttrande från rikspolisstyrelsen samt kronofogdemyndigheten beträffande föreståndaren. Den 10 december 2002 inkom yttrande från rikspolisstyrelsen och den 11 december 2002 från kronofogdemyndigheten.

Länsstyrelsen hade, som tidigare nämnts, begärt att socialnämndens yttrande skulle vara länsstyrelsen tillhanda senast den 9 augusti 2002. Med beaktande av att socialnämnden under sommaren inte sammanträder varje månad fann länsstyrelsen det inte anmärkningsvärt att yttrandet inte inkom inom den begärda remisstiden. Länsstyrelsen påminde nämnden om förseningen i slutet av oktober 2002. Det visade sig då att länsstyrelsens begäran om yttrande blivit försenat genom ett fel i den administrativa hanteringen vid socialtjänstens kansli. Socialnämnden handlade därefter ärendet skyndsamt och den 27 november erhöll länsstyrelsen via e-post nämndens yttrande som skulle behandlas vid dess sammanträde den 18 december 2002. Efter samråd med socialdirektören i Sundsvall fattade länsstyrelsen den 11 december 2002 beslut i ärendet.

Länsstyrelsen har som riktmärke att en ansökan om tillstånd för enskild verksamhet jämlikt socialtjänstlagen och lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade skall kunna handläggas och beslutas inom sex månader. Behovet av eventuell komplettering till ansökan, och när sådan kommer länsstyrelsen tillhanda, påverkar handläggningstiden och kan innebära att handläggningen försenas. Även om nämndens yttrande i det aktuella ärendet inkommit tidigare hade länsstyrelsen inte kunnat fatta beslut i tillståndsfrågan förrän begärda kompletteringar kommit länsstyrelsen tillhanda. Den sista kompletteringen från sökanden i ärendet inkom den 3 december 2002. Därefter inkom yttranden från rikspolisstyrelsen och kronofogdemyndigheten den 10 december 2002 respektive den 11 december 2002.

A.E. uppger att länsstyrelsen underlät att kommunicera bristerna i ansökan efter den första genomläsningen och att [bolaget] först den 26 november 2002 blev upplyst om vilka bristerna var. Detta stämmer inte vilket framgår av bilagda tjänsteanteckningar i ärendet. Efter det att ansökan inkom till länsstyrelsen togs i mars 2002 per telefon kontakt med verk-



samhetschefen E.F. då uppgift i ansökningshandlingarna om vem som skulle vara föreståndare saknades. Efter att utbildningsbevis på en tilltänkt föreståndare inkommit hade länsstyrelsen i september 2002 kontakt med den tilltänkte föreståndaren M.A. och i november 2002 P.M., administrativ chef vid [bolaget], angående de ytterligare kompletteringar beträffande föreståndaren som erfordrades.

A.E. eller någon annan representant för [bolaget] har inte varit i kontakt med länsstyrelsen under handläggningstiden och ifrågasatt dess längd förrän vid besöket på länsstyrelsen den 26 november 2002.

Länsstyrelsen gör följande konstaterande.

Av ovanstående redovisning framgår att, oavsett om länsstyrelsen påmint socialnämnden tidigare än vad som gjordes i detta fall, fanns inte förutsättningar för länsstyrelsen att avgöra ärendet förrän det var färdigkompletterat vilket skedde den 11 december 2002 då också beslutet utfärdades.

I sin skrivelse anger A.E. att "socialkonsulenterna i Västernorrland har för vana att handlägga våra ärenden i en mycket långsam takt". Enligt länsstyrelsens mening utgör detta ett allmänt påstående som ligger utanför vad som i detta yttrande är ifråga. Länsstyrelsen anser dock som sin mening att ärenden rörande A.E:s verksamheter handlagts i enlighet med bestämmelserna i förvaltningslagen i dessa ärenden såväl som i nu aktuellt ärende. Det förtjänar att påpekas att klagomål på handläggningstiden inte inkommit till länsstyrelsen från A.E. eller andra företrädare för de verksamheter som tillståndsprövats av länsstyrelsen.

---

Till yttrandet hade fogats tjänsteanteckningar i ärendet för tiden den 22 februari 2002 till den 13 januari 2003.

Bolaget yttrade sig över remissvaret och anförde bl.a. att länsstyrelsen skriftligen borde ha begärt de kompletterande uppgifterna från sökanden. Om så hade skett skulle de saknade uppgifterna ha varit länsstyrelsen till handa redan i april 2002. Till följd av den muntliga handläggningen uppstod en rad oklarheter och missförstånd.

I ett beslut den 29 september 2003 anförde *JO André* följande.

Enligt 7 § förvaltningslagen (1986:223), FL, skall varje ärende där någon enskild är part handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts.

Av 14 § första stycket FL framgår att om en sökande, klagande eller annan part vill lämna uppgifter muntligt i ett ärende som avser myndighetsövning mot enskild, skall han få tillfälle till det, om det kan ske med hänsyn till arbetets behöriga gång. I 14 § andra stycket FL stadgas att myndigheten i andra fall bestämmer om handläggningen skall vara muntlig. Vidare föreskrivs i bestämmelsen att myndigheten särskilt skall beakta att muntlig handläggning kan underlätta för enskilda att ha med den att göra.

Ansökan kom in till länsstyrelsen den 22 februari 2002. Under mars månad 2002 begärde en tjänsteman hos länsstyrelsen i ett telefonsamtal med verksamhetschefen hos bolaget komplettering av ansökan med uppgift om vem som skulle vara föreståndare för behandlingshemmet. Någon komplettering kom inte in till länsstyrelsen förrän den 17 september 2002. Samma månad

2004/05:JO1

begärde länsstyrelsen in ytterligare uppgifter från bolaget, nämligen uppgift om den tilltänkta personens tidigare anställningar och intyg angående dennes personliga lämplighet. Den 5 november 2002 svarade bolaget med besked om föreståndarens anställningar. I mitten av november 2002 inforades från bolaget, genom dess administrativa chef, besked om innehållet i anställningarna och vidare intyg från arbetsgivare om föreståndarens lämplighet. Den 26 november 2002 hölls ett sammanträde mellan företrädare för bolaget och länsstyrelsen vid vilket länsstyrelsen begärde in de uppgifter som fortfarande saknades från bolaget. Den 3 december mottog länsstyrelsen per fax de efterfrågade kompletteringarna från bolaget avseende föreståndaren.

Med beaktande av vad som föreskrivs i 14 § FL har jag inte något att invända mot att bolaget inledningsvis muntligen ombads att inkomma med kompletterande upplysningar. Jag kan dock konstatera att det hann gå ungefär sex månader innan bolaget över huvud taget hördes av i anledning av den första muntliga kontakten. Det är anmärkningsvärt att länsstyrelsen inte reagerade på något sätt över att bolaget inte inkom med något svar. Länsstyrelsen borde ha påmint bolaget om de efterfrågade uppgifterna efter en kortare tid. Under ärendets fortsatta handläggning hos länsstyrelsen framgick att bolaget hade stora svårigheter att prestera de handlingar som behövdes för att länsstyrelsen skulle kunna behandla ansökan. Detta borde ha gett länsstyrelsen anledning att överväga att utfärda ett skriftligt föreläggande för att om möjligt underlätta för bolaget att fullständiga sin ansökan.

Socialnämnden i Sundsvalls kommun förelades att yttra sig över ansökan senast den 9 augusti 2002. Enligt en tjänsteanteckning den 8 maj 2002 över-sändes ansökan till nämnden trots att uppgift om föreståndare inte inkommit, detta för att inte fördröja handläggningen av ärendet. Något yttrande inkom inte från nämnden. Länsstyrelsen uppmärksammade inte nämnden på förse-ningen förrän i slutet av oktober 2002. Det framstår som självklart att den handläggningen inte uppfyller det krav på snabbhet som uppställs i FL. Länsstyrelsen borde ha bevakat att remissvaret kom in inom förelagd tid eller i omedelbar anslutning till att svarsfristen utgått påmint nämnden om dess skyldighet att avge ett yttrande.

## Stöd och service till vissa funktionshindrade

Fråga om utformningen av ett beslut om rätt till korttidsvistelse enligt 9 § 6 LSS

(Dnr 252-2002)

Vid en inspektion av Vård- och omsorgsnämnden i Sala kommun den 13–15 november 2001 (JO:s dnr 4089-2001) uppmärksammades ett beslut (delegationsbeslut) daterat den 19 februari 2001 angående insats enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS). I beslutet anfördes bl.a. följande.

Vård- och omsorgsförvaltningen beslutar att bevilja P.J. korttidsvistelse utanför hemmet i form av stödfamilj enl. §§ 7 och 9.6 Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS)

– då P.J. tillhör personkretsen enl. § 1.1 LSS och

– då behov av sökt insats anses föreligga.

Beslutet gäller fr.o.m. 2001-02-15 och omprövas inom två år senast 2003-02-15.

JO konstaterade i protokollet från inspektionen att beslutet hade fått en sådan utformning att det rådde oklarhet om dess närmare innebörd och att yttrande skulle inhämtas från nämnden i frågan.

Vård- och omsorgsnämnden i Sala kommun anmodades att inkomma med utredning och yttrande när det gällde frågan om innebörden och utformningen av beslutet den 19 februari 2001 rörande P.J. Remissvaret skulle även belysa frågan om i vilken utsträckning P.J. hade rätt att utnyttja den beviljade insatsen.

Nämnden lämnade som sitt remissvar en av utredaren Marie Eklund upprättad tjänsteskrivelse. I skrivelsen anfördes bl.a. följande.

### Utredning

/---/

I utredningen som ligger till grund för beslutet daterat 2001-02-19 finns inte uttryckt i vilken utsträckning P:s mor önskade/ansökte om avlastning i form av stödfamilj. Information om i vilken utsträckning avlastningen sedermera har verkställts går endast att finna i ”undertext” vid en journalanteckning då modern önskar tätare avlastning ”än var tredje helg” över sommaren 2001. Beslutet i sig ger inte heller någon information om frekvensen för den beviljade insatsen.

Lilian Andersson har vid handläggarens sjukskrivning fått information direkt från handläggaren om att beslutet gäller avlastning i form av stödfamilj med 4 dygn per månad.

I dokumentationen tillhörande ärendet kan man se att handläggaren och modern haft samtal om hur insatsen fungerar. De har talat om sommaren 2001 då modern ansett att hon haft behov av tätare avlösning än var tredje helg då fritids stänger för sommaren. Handläggaren ”ger klar-tecken till att de kan använda icke utnyttjade dygn för en mera sammanhängande vistelse i stödfamiljen i sommar”.

Vidare kan man i detta beslut inte se om någon del gått den enskilde emot. Information om att ev överklagandehänvisning medföljt beslutet

går inte heller att finna i dokumentationen. Det framkommer inte heller om beslutet kommunicerats enligt 17 § förvaltningslagen.

Beslutet har en giltighetsperiod på två år och skall omprövas senast 2003-02-15.

### Yttrande

Vård- och omsorgsnämnden anser att problemet i detta ärende är att det inte framgår av utredningen vad som ansökts, dvs. hur ofta P:s mor önskade denna avlastning. Beslutet överensstämmer visserligen med ansökan så som den framställs i början av utredningen, men då ansökan är så pass otydlig gällande omfattning av insats etc. blir också beslutet mycket otydligt. Det här pekar på vikten av att handläggaren förvissas sig om vad det är ansökan faktiskt gäller och då inte enbart i allmänna ordalag utan vad den konkret innefattar i form av insatsernas omfattning. Hur ofta, hur många dygn åt gången?

Enligt ovan kan man inte i detta beslut, eller i övrig dokumentation i ärendet, utläsa om någon del gått den enskilde emot, inte heller om någon kommunikering enligt 17 § förvaltningslagen eller överklagandehänvisning enligt 21 § förvaltningslagen varit aktuell. Härav får man dra slutsatsen att beslutet inte gick den enskilde emot.

Beslutet har ett förbehåll om omprövning vilket gör det möjligt att anpassa framtida insatser efter behov.

I ett beslut den 23 december 2003 anförde JO André följande.

Det finns inga särskilda bestämmelser i LSS om hur beslut enligt lagen skall vara utformade. Vägledning får därför sökas i förvaltningslagen (1986:223) och allmänna rättsprinciper. Förvaltningslagen innehåller få regler om utformningen av förvaltningsmyndigheters beslut. Vad som i detta avseende föreskrivs inskränker sig i huvudsak till att myndigheterna skall uttrycka sig lättbegripligt (7 §) och att de i allmänhet skall motivera sina beslut (20 §). Härutöver är det viktigt att ett beslut är tydligt. Av beslutet bör därför framgå vad den enskilde har ansökt om, vad han eller hon har beviljats och om beslutet helt eller delvis har gått sökanden emot.

Att ett beslut är tydligt utformat har stor betydelse för att den enskilde skall kunna förstå vilken rätt till hjälp han har. Om beslutet inte är tydligt kan det leda till problem vid verkställigheten av beslutet, problem för en domstol som skall pröva ett överklagande av beslutet och svårigheter vid tillsyn (se bl.a. Socialstyrelsens rapport Rättssäkerhet inom äldreomsorgen, februari 2001, och JO:s beslut den 6 april 2000, dnr 699-1999).

När det gäller beslut om t.ex. korttidsvistelse utanför hemmet enligt LSS ligger det i sakens natur att insatsen inte alltid kan anges så specificerat som krävs i andra fall eftersom det måste finnas möjlighet till viss flexibilitet i den praktiska verkställigheten av beslutet. Ett grundläggande krav är dock att det av beslutet i huvudsak går att utläsa omfattningen av en insats, inte minst för att den enskilde själv av beslutet skall kunna utläsa vilken hjälp som har beviljats.

P.J:s moder hade ansökt om att P.J. skulle beviljas korttidsvistelse utanför hemmet. Av ansökan eller den utredning som gjordes framgår inte i vilken omfattning det förelåg behov av insatsen. Inte heller angavs i beslutet i vilken utsträckning som P.J. beviljades korttidsvistelse. Nämnden har inte heller

genom den utredning som har företagits helt kunna klarlägga vad ansökan avsåg eller i vilken omfattning nämnden beviljade insatsen.

Såsom beslutet om korttidsvistelse för P.J. utformats har det inte varit möjligt för modern att med utgångspunkt i själva beslutet avgöra vilken hjälp de fått och om den beviljade insatsen tillgodosåg hennes önskemål. En domstol skulle ha haft svårt att i sak pröva ett eventuellt överklagande av beslutet. Nämndens beslut i det aktuella ärendet var sammanfattningsvis inte tillräckligt tydligt utformat.

### Dröjsmål med att upprätta en individuell plan enligt 10 § LSS

(Dnr 4382-2002)

I en anmälan, som inkom till JO den 6 december 1999, dnr 4591-1999, klagade M.E. bl.a. på att Farsta stadsdelsnämnd i Stockholms kommun inte hade upprättat en individuell plan enligt LSS beträffande hennes son E. JO anförde i sitt beslut i det ärendet den 27 augusti 2001 beträffande denna fråga följande.

Utredningen i ärendet ger inte något entydigt svar på när M.E. hemställde att Farsta stadsdelsnämnd skulle upprätta en s.k. individuell plan enligt 10 § LSS beträffande E. Klarlagt är dock att hon i varje fall i augusti 1998 begärde att en sådan plan skulle upprättas.

Av remissvaret framgår att arbetet med att upprätta den individuella planen inleddes först i oktober 1999. Anledningen till denna fördröjning var enligt vad nämnden har anfört i remissvaret omorganisation och långtidsjukskrivningar inom handläggargruppen samt hög arbetsbelastning. Det har således dröjt drygt ett år innan arbetet med planen påbörjades, vilket är en oacceptabelt lång tid. Den förklaring som nämnden lämnat till fördröjningen medför ingen annan bedömning då det åligger den som ansvarar för verksamheten att se till att det vid varje tidpunkt finns resurser och kompetens så att kraven i lagstiftningen kan uppfyllas.

Under våren 2001 inhämtades kompletterande upplysningar från stadsdelsförvaltningen. Det framkom då att den individuella planen ännu inte var upprättad. Detta är givetvis olyckligt bl.a. med hänsyn till det syfte planen har, att ge den enskilde inflytande över de åtgärder som planeras och en överblick över när olika insatser skall komma ifråga samt att underlätta samordningen mellan de olika organ som den enskilde får stöd av. Det finns till viss del förklaringar till dröjsmålet och jag finner med hänsyn till vad som därvid framkommit inte nu tillräcklig anledning att göra något ytterligare uttalande i denna del. Jag utgår därvid ifrån att nämnden, mot bakgrund av att frågan om en individuell plan gällande E. har varit aktuell sedan augusti 1998, om det inte redan har skett, vidtar de åtgärder som är nödvändiga för att planen skall kunna färdigställas.

I en anmälan, som inkom till JO den 9 december 2002, framförde M.E. klagomål mot att Farsta stadsdelsnämnd i Stockholms kommun ännu inte hade upprättat en individuell plan enligt 10 § LSS för E.

Inledningsvis inhämtades från stadsdelsnämnden kopior av vissa anteckningar, daterade den 28 augusti 2001, den 12 mars 2002 samt den 9 december 2002, i E:s journal rörande frågan om individuell plan.

I anteckningen av den 9 december 2002 – innehållande uppgifter om vad som hade diskuterats vid ett möte på ”Hab Hornstull” den 2 december 2002 – angavs bl.a. följande.

M.E. önskar att dagens möte ska ingå som en del av en individuell plan enl LSS. För att det, med hänsyn till det stora antal personer som är inblandade för E:s del, från en mängd olika instanser, ska vara möjligt att genomföra en individuell plan kommer undertecknad överens med M.E. om att undertecknad vid de möten som kommer att ske, gör tjänsteanteckningar vilka undertecknad sedan skickar till M.E. M.E. läser igenom anteckningarna, lägger till ev ändringar och undertecknar.

Vidare inhämtade föredraganden hos JO vissa upplysningar per telefon från den tjänsteman vid förvaltningen som handlade ärendet.

Därefter anmodades stadsdelsnämnden att göra en utredning och yttra sig över vad som i anmälan hade anförts om att nämnden inte hade upprättat en individuell plan enligt 10 § LSS beträffande E. Stadsdelsnämnden överlämnade som sitt remissvar ett av stadsdelsdirektören Gillis Hammar och beställarchefen, socialtjänst, Margareta Venizelos upprättat tjänsteutlåtande vari anfördes följande.

### **Sammanfattning**

E. begärde genom sin vårdnadshavare M.E. individuell plan enligt LSS. Information angående upprättandet av sådan skickades per brev 990816. I sin anmälan anger M.E. genom ombud att hon förvägrats upprättande av individuell plan. Under den tid som förflutit, har M.E. då och då sagt sig vilja avvaka med upprättande av individuell plan, senast 010828 samt 020312. Då E:s funktionshinder är av sådant slag att det professionella nätverket är omfattande, föreslog handläggaren i december 2002 att planen skulle utformas på det sättet att handläggaren deltar i de möten som vårdnadshavaren önskar och därmed tar på sig en samordnande roll. M.E. samtyckte till detta.

---

### **Bakgrund**

E. (– – –) omfattas av LSS personkrets 1 § 3. E. är av Försäkringskassan beviljad personlig assistans omfattande i genomsnitt 47 tim/vecka. E. har av Farsta stadsdelsförvaltning, biståndsenheten för funktionshinder, beviljats korttidsvistelse i en helg i månaden samt sammanhängande under en vecka 2002. Kontakten med vårdnadshavare M.E. och handläggaren vid biståndsenheten är jämförelsevis omfattande. Farsta stadsdelsförvaltning, biståndsenheten för funktionshinder, har även tidigare emottagit skrivelser från JO angående upprättande av individuell plan för E. Dessa har besvarats 000222, 000529 samt 010509. Ytterligare en skrivelse i detta ärende inkom 030205.

### **Förvaltningens synpunkter**

I sin anmälan menar M.E. att hon vägrats upprättande av individuell plan enligt LSS. Mot detta kan följande omständigheter anföras: 990816 översändes information angående upprättande av individuell plan enligt LSS. 000214 deltog M.E. vid ett planeringstillfälle gällande individuell plan för sin son E.

000405 meddelade M.E. att hon ville avvakta med den individuella planen.

000814 aktualiserades planen åter.

000831 meddelades att M.E. ville avvakta.

001109 hölls ett nytt planeringstillfälle.

001129 faxades en mall för individuell plan till M.E.

001220 inkom till stadsdelsförvaltningen från M.E. ett medgivande för att rekvidera information i syfte att upprätta en individuell plan. Dessa handlingar anlände under våren -01.

010509 aktualiserades behovet av individuell plan.

010828 meddelades att M.E. ville avvakta tills vidare.

010920 återupptas arbetet med den individuella planen och fortgår till årets slut. Under våren 2002 var familjen bortrest i två månader.

020312 meddelades att M.E. ville avvakta vidare planarbete.

Arbetet med den individuella planen var därefter vilande under större delen av år 2002, i enlighet med vad M.E. önskat. För att överhuvudtaget få till stånd en individuell plan föreslog handläggaren i december 2002 att planen skulle utformas så, att handläggaren deltog i de möten M.E. i egenskap av vårdnadshavare önskade och att handläggaren därmed påtog sig en samordnande och avlastande funktion. M.E. samtyckte till detta.

M.E. yttrade sig över remissvaret och anförde bl.a. följande. Hon har aldrig velat avvakta med planen. Det har däremot vid flera tillfällen hänt att hon måste avvakta med att träffa en handläggare på grund av att E. varit på sjukhus eller av liknande skäl samt att hon själv under i ärendet aktuell tid genomgått medicinska behandlingar.

Den 5 februari 2004 inhämtades kompletterande upplysningar från stadsdelsförvaltningen. Vidare inhämtades ytterligare handlingar i ärendet, däribland en tjänsteanteckning, daterad den 15 december 2003, från ett möte som ägde rum efter önskemål av M.E. och som syftade till att planera insatserna vad gällde E:s skolgång.

I ett beslut den 26 mars 2004 anförde *JO André* följande.

I 10 § första stycket LSS anges följande. I samband med att insats enligt denna lag beviljas kan den enskilde begära att en individuell plan med beslutade och planerade insatser upprättas i samråd med honom. I planen skall även redovisas åtgärder som vidtas av andra än kommunen eller landstinget. Planen skall fortlöpande och minst en gång om året omprövas.

Syftet med en individuell plan är bl.a. att den enskilde skall ges inflytande och överblick över de olika åtgärder och insatser som rör honom eller henne. Planen är till för att klargöra den enskildes behov av insatser samt underlätta samordning mellan de olika organ som den enskilde får stöd av. Som redan nämnts skall upprättandet av en individuell plan ske i samråd med den det gäller. Ansvaret för att en plan faktiskt färdigställs ligger dock på den nämnd i kommunen som är ansvarig för verksamheten enligt LSS.

Som framgick inledningsvis förutsatte jag i mitt beslut den 27 augusti 2001 att stadsdelsnämnden, om så inte redan hade skett, vidtog de åtgärder som krävdes för att en individuell plan för E. skulle kunna färdigställas. M.E. inkom härefter den 9 december 2002 med en ny anmälan gällande samma sak. Såvitt kommit fram i ärendet hade någon individuell plan ännu inte vid denna tidpunkt upprättats för E. Däremot hade, enligt vad som framgår av

remissvaret och de handlingar som har inhämtats från förvaltningen, handläggaren i ärendet och M.E. vid ett möte den 2 december 2002 kommit överens om att handläggaren – för att det skulle ”vara möjligt att genomföra en individuell plan” – skulle upprätta tjänsteanteckningar vid de möten som skulle hållas. Tjänsteanteckningarna skulle M.E. läsa igenom och lägga till eventuella ändringar samt underteckna.

Enligt vad som framgår av den redogörelse över handläggningen av ärendet som nämnden nu har lämnat i remissvaret, var huvudorsaken till att någon individuell plan ännu inte hade färdigställts för E. i december 2002 att M.E. vid ett flertal tillfällen velat avvakta med planens upprättande. M.E. har i sitt yttrande över remissvaret gjort gällande att hon aldrig har sagt att hon velat avvakta med planen, men att det däremot vid flera tillfällen hade hänt att hon måste avvakta med att träffa en handläggare på grund av att E. hade varit på sjukhus eller av liknande skäl samt att hon själv under den tidsperiod som är i fråga hade genomgått medicinska behandlingar.

Det är mot bakgrund av syftet med en individuell plan självfallet av vikt att arbetet med planen sker i nära samarbete med den enskilde. Det är därför något förvånande att nämnden och M.E. synes ha olika uppfattning i frågan om hur planarbetet skulle bedrivas. Under alla förhållanden framgår det av utredningen att det har gjorts uppehåll i arbetet med planen och att det i december 2002, dvs. flera år efter det att M.E. gjorde sin framställan, fortfarande inte fanns någon plan upprättad för E. Detta är inte tillfredsställande. Vad gäller tiden efter mitt förra beslut den 27 augusti 2001 har i och för sig inte framkommit annat än att nämnden för sin del har utgått från att den har agerat i enlighet med M.E:s egna önskemål, dvs. att planarbetet skulle avvakta. Det är, som framgått ovan, en förutsättning att upprättandet av en plan skall ske i samråd med den som har begärt planen. Samtidigt har nämnden ett ansvar för att arbetet drivs framåt. I detta kan ligga en motsättning om den enskilde och nämnden har olika uppfattning om med vilken intensitet som arbetet skall bedrivas. Det kan vara en grannliga uppgift att, särskilt om det som i detta fall rör ett mycket komplicerat arbete, nå en gemensam ståndpunkt. Efter genomgång av utredningen kan jag emellertid för egen del inte komma till någon annan uppfattning än att nämndens handläggning präglas av en passivitet som inte är godtagbar.

När det gäller den formella handläggningen av ärendet kan det – mot bakgrund av vad nämnden har anfört om att uppehåll i planarbetet hade gjorts efter hemställan från M.E. – möjligen diskuteras om inte nämnden borde ha frågat henne om hon kvarstod vid framställningen om en individuell plan, detta då hon varit oförhindrad att inkomma med en ny framställning härom vid en senare tidpunkt. Om detta hade varit en lämplig åtgärd för att undvika att ärendet hölls öppet under så lång tid som nu har blivit fallet utan att någon plan färdigställdes är dock en bedömning som måste göras utifrån de faktiska omständigheterna i varje enskilt fall. JO är återhållsam med att uttala sig i sådana bedömningsfrågor. Jag nöjer mig därför med vad jag nu har sagt. Det kan dock tilläggas att om frågan om ett eventuellt återtagande av framställningen hade aktualiserats, hade förmodligen det missförstånd som synes ha uppstått vad gäller planarbetets bedrivande ha kunnat upptäckas och redas ut.



## Hälso- och sjukvård

Kritik mot Socialstyrelsen för att styrelsen hade avgjort ett ärende rörande journalförstöring innan svarsfristen för sökanden att inkomma med synpunkter hade gått till ända

(Dnr 926-2002)

### Anmälan

P.B. framförde i en anmälan till JO klagomål mot Socialstyrelsens, regionala tillsynsenheten i Örebro, handläggning av hans ärende rörande journalförstöring enligt patientjournalagen (1985:562). Han klagade bl.a. på hur Socialstyrelsen hade hanterat en framställning från honom om förlängd tid för att yttra sig över det yttrande som Socialstyrelsen hade inhämtat i ärendet från ansvarig läkare.

### Utredning

Inledningsvis inhämtades kopia av Socialstyrelsens akt i det ifrågavarande ärendet (dnr 45-7459/2001).

Härefter anmodades Socialstyrelsens rättsavdelning i Stockholm att göra en utredning och yttra sig över vad P.B. hade anfört om handläggningen av ärendet. Rättsavdelningen hänvisade i sitt remissvar till ett av byrådirektören Lena Jensen, Socialstyrelsens regionala tillsynsenhet i Örebro, upprättat tjäns-teutlåtande i vilket anfördes bl.a. följande.

Den 3 juli 2001 inkom ansökan om patientjournalförstöring från P.B. Chefläkare Lena Mallon, Skönviks psykiatriska klinik, Säter, bereddes tillfälle att yttra sig. (– – –) Lena Mallon anser att då ett framtida behov av vård ej kan uteslutas bör journalen bevaras.

Lena Mallons yttrande kommunicerades med P.B. P.B:s yttrande daterat 2001-11-08 inleds med att han anhåller om att yttrandetiden förlängs till 17/12 då han vill ”undersöka möjligheten till ett extra remissvar”. Detta på grund av att han vill ”ställa en fråga till chefsöverläkaren”. Han menar att ”den bedömning i en fråga som hon lutar sig emot är grundlös”. Han yttrar sig över vad Lena Mallon angett i sitt svar och anger bland annat att någon framtida vård inte är aktuell.

---

Den 12 november 2001 fattade Socialstyrelsen beslut i ärendet. I beslutet framgår att P.B. har begärt förlängning av yttrandetiden för att lämna ytterligare synpunkter samt att han önskar att Socialstyrelsen medverkar till att chefläkare Lena Mallon närmare motiverar sitt ställningstagande. I beslutet framgår ”Socialstyrelsens beslut grundar sig på de uppgifter i patientjournalen som styrelsen tagit del av. Då det inte finns något som talar för att ytterligare utredning skulle resultera i annat ställningstagande från Socialstyrelsens sida avslås begäran.”

Att kommunicera P.B:s yttrande med Lena Mallon bedömdes inte som meningsfullt. Socialstyrelsen bedömde att underlaget var tillräckligt för att fatta beslut i ärendet och att kraven på kommunikering enligt 17 § förvaltningslagen var uppfyllda.

P.B:s yttrande är svårt att förstå dels för att han inledningsvis anhåller om att få yttrandetiden förlängd, dels faktiskt lämnar synpunkter på Lena

2004/05:JO1

Mallons yttrande. Det får tolkas så att han vill ha förlängd yttrandetid för att kunna ställa en fråga till Lena Mallon ("extra remissvarv"). Socialstyrelsen bedömde att det senare inte skulle tillföra utredningen något ytterligare.

Socialstyrelsens rättsavdelning tillade därutöver att den ansåg att ärendet handlagts på ett korrekt sätt.

P.B. kommenterade remissvaret.

I beslut den 15 oktober 2003 anförde *JO André* följande.

### **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, dvs. om myndigheterna har handlat korrekt i formellt hänseende. JO är däremot återhållsam med att uttala sig om myndigheternas bedömningar i enskilda ärenden. Detta beror bl.a. på att man i bedömningsfrågor kan ha skilda uppfattningar utan att någon av dem behöver vara felaktig.

Med hänsyn till det anförda går jag inte in på Socialstyrelsens bedömning i sak att avslå P.B:s framställning om ytterligare tid för att inkomma med en komplettering av sitt yttrande den 8 november 2001.

Beträffande den formella handläggningen av P.B:s framställning om förlängd yttrandetid vill jag emellertid anförda följande.

Av handlingarna och remissvaret framgår bl.a. följande. I en ansökan, som inkom till Socialstyrelsen i Örebro den 3 juli 2001 begärde P.B. att vissa journaler rörande honom skulle förstöras. Chefläkare Lena Mallon, Skönviks psykiatriska klinik i Säter, yttrade sig över P.B:s ansökan och anförde att journalerna borde bevaras. I en skrivelse, daterad den 29 oktober 2001, från Socialstyrelsen i Örebro till P.B. angavs bl.a. att P.B. lämnades tillfälle att inkomma med egna synpunkter över vad som anförts i Lena Mallons yttrande och att ett eventuellt svar från P.B. skulle vara Socialstyrelsen till handa inom 14 dagar från det att P.B. hade mottagit Socialstyrelsens skrivelse och det ifrågavarande yttrandet. Av ett mottagningsbevis, som inkom till Socialstyrelsen den 7 november 2001, framgår att P.B. mottog handlingarna den 5 november 2001. Tiden för P.B. att inkomma med yttrande till Socialstyrelsen utgick således den 19 november 2001. Den 9 november 2001 inkom till Socialstyrelsen skrivelsen av den 8 november 2001 från P.B., i vilken han bl.a. anförde att han anhöll om att yttrandetiden "förlängs till den 17/12, med fyra veckor till sex veckor från mottagandet" och att han skulle vilja undersöka möjligheten till ett extra "remissvarv" samt att han skulle vilja ställa en fråga till chefsöverläkaren. Socialstyrelsen avslog i sitt beslut den 12 november 2001 P.B:s ansökan om att vissa journaler skulle förstöras. I beslutet avslogs även P.B:s begäran om att få förlängd tid för att inkomma med ytterligare synpunkter. Som skäl härför angavs i beslutet att det inte fanns något som talade för att ytterligare utredning skulle resultera i ett annat ställningstagande.

Enligt 17 § förvaltningslagen (1986:223) får ett ärende inte avgöras utan att en 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. Undantag från huvudregeln, vilka inte är aktuella i förevarande ärende, kan göras under vissa i bestämmelsen angivna förutsättningar.

Syftet med nämnda lagrum är att t.ex. en sökande i ett ärende inte endast skall få kännedom om uppgifter som lämnats av andra utan även ges tillfälle att komma in med egna synpunkter och bemöta eventuella faktauppgifter. De synpunkter som en sökande kan komma att lämna i samband med kommunikeringen kan ha stor betydelse för bedömningen och utgången av ärendet. I detta ligger också att en myndighet, i de fall en sökande begär anstånd med att yttra sig, som huvudregel bör ta ställning till en sådan framställning och lämna ett besked i anståndsfrågan innan myndigheten avgör ärendet i sak. Det kan dock förhålla sig på det sättet att omständigheterna i ett ärende är sådana att det får godtas att ett besked i frågan lämnas först i samband med att ärendet avgörs slutligt. Det kan i förevarande fall ifrågasättas om Socialstyrelsen inte borde ha lämnat P.B. besked i anståndsfrågan innan ärendet avgjordes i sak. Vad som kommit fram i ärendet ger mig emellertid inte anledning att kritisera Socialstyrelsen för att något besked inte lämnades till P.B. förrän i samband med att beslut i ärendet meddelades.

Som framgår ovan avgjorde emellertid Socialstyrelsen ärendet innan den ursprungliga tidsfristen för P.B. att inkomma med yttrande gått till ända. Även om saken ur Socialstyrelsens synvinkel framstod som klar hade P.B. självfallet haft att utgå från att han, även om han inte erhöll förlängd tid för att inkomma med yttrande, kunnat inkomma med ytterligare synpunkter i ärendet fram till slutdagen. Socialstyrelsen borde därför inte ha meddelat beslut i ärendet innan tidsfristen löpt ut. Socialstyrelsen kan inte undgå kritik i denna del.

Vad P.B. har anfört i övrigt föranleder inte någon åtgärd eller något uttalande från min sida.

Ärendet avslutas med den kritik som uttalats ovan.

**Kritik mot en barn- och ungdomspsykiatrisk mottagning för underlåtenhet att fullgöra skyldigheten att göra anmälan enligt 14 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453). Även fråga om anmälningsskyldighet föreligger för varje myndighet som i sin verksamhet har fått kännedom om samma förhållande**

(Dnr 1101-2002)

*JO André* meddelade den 24 oktober 2003 ett beslut med följande innehåll.

#### **Anmälan m.m.**

I en anmälan till JO framförde S.E. kritik mot Barn- och ungdomspsykiatriska mottagningen (BUP) i Lund och särskilt mot psykologen Margareta Ogionwo

och kuratorn Karin Wallin. Han klagade på att tjänstemännen vid BUP inte hade anmält en misstänkt misshandel av hans dotter R. till socialtjänsten. Av anmälan framgick bl.a. att dottern, som vid tillfället var 14 år, den 2 april 2001 var hos BUP för ett inbokat samtal. Hon klagade då på värk i en axel och personal från BUP tog med henne för undersökning till sjukhusets barnmottagning.

Under den inledande utredningen av anmälan uppmärksammade jag att någon anmälan till socialtjänsten inte heller hade gjorts av Barn- och Ungdomscentrum, BAS, (sjukhusets barnmottagning). Jag beslutade därför att inom ramen för detta ärende utreda även Barn- och Ungdomscentrums agerande.

### Utredning

Inledningsvis inhämtade jag och tog del av R:s journal vid BUP från den 7 mars 2001 till den 27 mars 2002 samt till journalen fogade handlingar.

Sjukhuschefen vid Universitetssjukhuset i Lund anmodades att inkomma med utredning och yttrande över anmälan. I remissen angavs att remissvaret även skulle innehålla en redogörelse för Barn- och Ungdomscentrums överväganden i anslutning till R:s besök där den 2 april 2001 i frågan om anmälan skulle ske till socialtjänsten.

Sjukhuschefen vid Universitetssjukhuset i Lund överlämnade följande remissvar.

---

Enligt socialtjänsten 14 kap. 1 § är myndigheter vars verksamhet berör barn och ungdom samt andra myndigheter inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten 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. Detta gäller även dem som är anställda hos sådana myndigheter. Av de inkomna yttrandena framgår att denna fråga övervägts med anledning av den i anmälan till JO beskrivna incidenten, men att den samlade bedömningen från inblandad barnpsykiatrisk personal varit att det inte funnits något sådant skyddsbehov som skulle motivera en anmälan till socialnämnden. Den medicinskt ledningsansvarige, verksamhetschef Ulf Wallin, har betecknat denna bedömning som rimlig och jag har ingen annan uppfattning.

Till remissvaret var fogat ett yttrande av divisionschefen vid Barnsjukvården, Iréne Jakobsson. Yttrandet åtföljdes av en journalanteckning från R:s läkarbesök den 2 april 2001 (här utelämnad). Yttrandet hade följande lydelse.

Nämnda flicka sökte akutmottagningen i dåvarande Barn- och Ungdomscentrum den 2/4 2001 på remiss från Barn- och Ungdomspsykiatriska kliniken och med frågeställningen *Misshandel*.

I journalanteckningen finns väl dokumenterat både samtalet och noterade undersökningsfynd, som även är dokumenterade med foton.

I den undersökande läkarens bedömning och journalanteckning framgår det klart att frågan om anmälan hänvisas till inremitterande instans, dvs. till läkare vid Barn- och Ungdomspsykiatriska kliniken. Inremitterande läkare erhöll också en kopia på nämnda journalanteckning.

Till sjukhuschefens remissvar var fogat följande yttrande från verksamhetschef Ulf Wallin, verksamhetsområde Barn- och Ungdomspsykiatri.

Yttrandet bygger på diskussion med handläggande behandlare och genomgång av journalen och de yttranden som psykolog Margareta Ogi-onwo och kurator Karin Wallin har skrivit (bifogade).

Vid besöket på Barn- och Ungdomspsykiatriska mottagningen den 2 april 2001 berättade flickan för behandlarna om ett bråk hon hade haft med modern. Vid detta tillfälle hade hon fått ett slag över axeln, som ömmade. Behandlarna tillsåg att en läkarbedömning gjordes av skadan. Först av läkare på BUP-mottagningen, som sedan remitterade vidare till Barnkliniken för bedömning.

Behandlarna bedömde inte att det rörde sig om barnmisshandel, utan att det var ett utslag av den svårartade konfliktsituation som rådde mellan mor och dotter. Denna hade lett till ett bråk med handgemäng. Utifrån detta förelåg inte i den akuta situationen någon skyldighet att anmäla misstanke om barnmisshandel. De bedömde vidare att det var möjligt att med ett barnpsykiatriskt behandlingsarbete med mor och dotter kunna åstadkomma en lösning på denna situation. Behandlarna lyckades hjälpa mor och dotter att lösa sina relationsproblem, och vid uppföljning nu visar det sig att de förändringarna varit stabila.

Vid genomgång av ärendet verkar den bedömning som behandlarna har gjort att vara rimlig.

Ulf Wallins yttrande åtföljdes av yttranden från psykolog Margareta Ogionwo och kurator Karin Wallin. Margareta Ogionwos yttrande hade följande lydelse.

---

Jag är synnerligen medveten om min skyldighet att anmäla misstankar om fysisk och psykisk misshandel till de sociala myndigheterna och gör detta i de fall jag har sådana misstankar. I samtliga de fall jag har ansvar för en behandling tar jag ställning till om jag bedömer att barnen far illa på ett vis som inte avhjälpas av barnpsykiatrisk-psykologisk behandling. Detta leder till att anmälningar till socialförvaltningen sker i de fall där misstankar om missförhållanden finns efter en bedömningsfas på ett par samtal. I vissa av dessa ärenden fortsätter vi sedan vår BUP-behandling parallellt med insatser från Socialförvaltningen och ibland utan sådan kompletterande hjälp.

Samtidigt som behov av anmälan till sociala myndigheter alltid bör beaktas, vet vi att konflikter mellan olika familjemedlemmar i en tonårsfamilj även kan ta sig fysiska uttryck under en aktiv frigörelsefas hos tonåringen. Dessa incidenter är för en erfaren barn- och ungdomsterapeut något som går att särskilja från de manifestationer som leder till misstankar om barnmisshandel.

R. remitteras till BUP, på moderns begäran från en barnhälsovårdspsykolog som känt familjen sedan lång tid. Remissanledning anges vara en akut kris i familjen närmast föranledd av att dottern rymt till en äldre pojke i Småland, vilken hon kommit i kontakt med via chattande på nätet.

---

Modern som är enskild vårdnadshavare önskar individuell kontakt för R. Vi bestämmer vid diskussion efter samtalet att delvis tillmötesgå detta genom att vid nästa samtalstillfälle kalla endast R.

Vid samtal med R. 01-04-02 uttrycker hon att hon är i tydlig konflikt med modern och ifrågasätter om hon kan bo kvar hos henne. R. har vid

samtal med fadern förstått att han nu söker en bostad stor nog för dem båda. Vid detta samtal beskriver R. också att ett handgemäng mellan henne och modern ägt rum dagen innan besöket och att hon efter denna incident har besvär från axeln. Då vi som kurator och psykolog ej är somatiskt skolade tillfrågas de läkare som finns tillgängliga på enheten om R:s besvär. Läkarna beslutar sedan om remiss till Barn- och Ungdomscentrum, BAS, i Lund.

Vid den diskussion angående den fortsatta behandlingsuppläggningsen som vi som psykolog och kurator har efter R:s besök 01-04-02 görs bedömningen att det som bäst gagnar R. är ett fortsatt behandlingsarbete gentemot R. och modern. Målsättningen för arbetet skulle vara att få till stånd ett mera balanserat fungerande dem emellan. Vi bedömer oss kunna få till stånd en så pass god samarbetsallians att vi genom en relativt kort behandlingsinsats kan klara av de konstaterade relationsproblemen. Denna bedömning visar sig stämma och vi avslutar efter ett antal samtal kontakten i ett skede då R:s och moderns relation åter stabiliserats och vårt uppsatta mål alltså har uppnåtts.

Diagnosen som sätts är Relationsproblem mellan föräldrar och barn.

---

Karin Wallins yttrande hade följande lydelse.

Under min behandlingskontakt med R. och hennes mor fann jag aldrig skäl att misstänka barnmisshandel. Arbetet med de båda gällde att förbättra deras relationsstörning som uppstått till följd av R:s tonårsutveckling.

---

Vid ett tillfälle kom R., enligt tidigare överenskommelse, till vår mottagning och hade enligt egen uppgift bråkat med sin mor intensivt. Hon hade av modern fått en sopskyffel över axeln, som ömmade, och min kollega och jag fann det bäst att läkare fick se och bedöma skadan. Vår bedömning av konflikten som R. beskrev, och sedermera även hennes mor, var att det rörde sig om ett tonårsbråk. Att R. tillfogats fysisk skada beskrevs av henne som ett utslag av det temperament både mor och dotter har.

Från akutbesöket på sjukhuset kom ingen uppmaning till anmälan av någon misshandel och de påtryckningar som S.E. hänvisar till nådde aldrig mig under den tiden. Ärendet avslutades mycket positivt under våren 2001.

S.E. kommenterade yttrandena.

### **Rättslig reglering**

*Allmänt om anmälningskyldigheten enligt 14 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453), SoL*

Enligt 14 kap. 1 § andra stycket SoL är myndigheter vars verksamhet berör barn och ungdom samt andra myndigheter inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten 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. Detta gäller även dem som är anställda hos sådana myndigheter. (Bestämmelsen motsvarar 71 § socialtjänstlagen [1980:620] som gällde vid den tidpunkt som är aktuell i detta ärende.)

Anmälningsskyldigheten förutsätter inte att det är klarlagt att socialnämnden behöver ingripa till ett barns skydd. Även uppgifter som är svårbedömda eller obestyrkta skall anmälas. Det räcker således med att det föreligger misstankar om något missförhållande för att anmälningsskyldighet skall inträda. Det ankommer därefter på socialnämnden att undersöka vilken grund som kan finnas för uppgifterna i anmälan och utreda om det finns behov av åtgärder. Det är socialnämndens ansvar att se till att barn och ungdomar får det skydd som de behöver.

Anmälningsskyldighet föreligger även om man inom hälso- och sjukvården, t.ex. inom barn- och ungdomspsykiatri, bedömer det som tillräckligt med de åtgärder som vidtas inom den egna verksamheten. Information om vilka åtgärder som den anmälningsskyldige anser lämpliga kan lämnas till socialnämnden i samband med anmälan. Det förtjänar att framhållas att skyldigheten att anmäla är absolut för varje myndighet för sig. Kännedom om att en annan myndighet har anmält eller avser att anmäla ett misstänkt missförhållande påverkar således inte skyldigheten att anmäla. Inte heller påverkar vetskap om att socialnämnden redan inlett en utredning eller att annan kontakt mellan socialtjänsten och barnet förekommit skyldigheten att göra en anmälan enligt 14 kap. 1 § SoL.

## **Bedömning**

### *Handläggningen hos BUP*

Som jag tidigare angivit förutsätter inte anmälningsskyldigheten att det är klarlagt att socialnämnden behöver ingripa. Frågan om vilka omständigheter som skall föreligga för att skyldighet att anmäla skall inträda måste givetvis avgöras från fall till fall.

I detta fall gav R:s uppgifter om bl.a. smärta efter ett slag med en sopskyffel psykologen och kuratorn anledning att kontakta BUP-klinikens läkare som i sin tur remitterade R. för undersökning till Barn- och Ungdomscentrum med frågeställning misshandel. Redan härav framgår det att misstankarna då måste ha varit sådana att anmälningsskyldighet förelåg och att det i första hand var en fråga för socialnämnden att bedöma vilka åtgärder som kunde komma i fråga. Det har dock självfallet inte förelegat något hinder för BUP att för egen del föranstalta om kroppslig undersökning av R., men BUP borde samtidigt eller i nära anslutning därtill ha anmält saken till socialtjänsten. Resultatet av undersökningen hos Barn- och Ungdomscentrum och de uppgifter som R. lämnade hos läkaren där minskade inte allvaret i hennes ursprungliga uppgifter. Tvärtom framkom ytterligare uppgifter som måste ha förstärkt misstankarna. Anmälningsskyldigheten kvarstod således även efter den företagna utredningen. Av det sagda framgår att jag finner anledning att rikta kritik mot BUP och berörd personal för att en anmälan enligt 14 kap. 1 § SoL inte kom till stånd.

2004/05:JO1

#### *Handläggningen hos Barn- och Ungdomscentrum*

Av journalanteckningen som gjordes vid R:s besök hos Barn- och Ungdomscentrum framgår att R, förutom att hon berättade om den aktuella händelsen, uppgett att hon fått örffilar tidigare av modern och att modern även slagit småsystkonen. I journalanteckningen hänvisades, angående eventuell anmälan till socialkontoret, till BUP eftersom BUP var remitterande och behandlande instans i detta fall. De uppgifter som R. lämnade hos Barn- och Ungdomscentrum var sådana att anmälningsskyldighet förelegat även där. Som framgått ovan är anmälningsskyldigheten absolut för varje myndighet för sig. Det är inte möjligt att som här skett hänvisa till att det åligger en annan myndighet att göra anmälan. Jag finner således skäl att kritisera även Barn- och Ungdomscentrum.

#### Fråga om förutsättningarna att inom den psykiatriska tvångsvården inskränka patients rätt att använda telefon

(Dnr 807-2003 och 2295-2003)

JO André meddelade den 12 mars 2004 ett beslut med följande innehåll vad avser den rubricerade frågan.

#### **Anmälningarna**

D.E. framförde i en anmälan, som inkom till JO den 24 februari 2003, klagomål mot Regionpsykiatriska kliniken i Växjö. Han klagade på att en överläkare vid kliniken inte tillät honom att använda telefon i den utsträckning som han önskade.

I anmälan anförde D.E. i huvudsak följande. Han hade blivit delgiven misstanke om brott. De brott som han var misstänkt för att ha gjort sig skyldig till var sexuellt ofredande och ofredande. Brotten skulle ha begåtts på det sättet att han skulle ha ringt upp "folk" via den telefon som patienterna på kliniken får använda mellan kl. 07.00 och 22.00. Överläkaren Thomas Dahlén hade i anledning härav beslutat att han endast fick ringa sin familj två gånger per dag och sin advokat en gång per dag och att övriga samtal skulle gå via överläkaren. Till följd av denna begränsning hade han under den senaste veckan ej haft möjlighet att kontakta polis, bank eller Socialstyrelsens tillsynsenhet (dnr 807-2003).

I en anmälan, som inkom till JO den 14 maj 2003, riktade D.E. kritik mot verksamhetschefen Britt Lovén vid ovan angivna klinik. Han klagade på att Britt Lovén i sin egenskap av verksamhetschef inte hade vidtagit tillräckliga åtgärder för att säkerställa hans rätt att ringa i telefon i den utsträckning som han önskade (dnr 2295-2003).

#### **Utredning**

Anmälan i ärendet med dnr 807-2003 remitterades till Landstingsstyrelsen i Kronobergs läns landsting för utredning och yttrande. I remissvaret anförde Thomas Dahlén i huvudsak följande.



D.E. (– – –) har till Justitieombudsmannen anmält undertecknad därför att han erhållit telefonförbud förutom att han får ringa sin advokat och 2 av sina bröder under övervakning.

Avseende telefonförbudet eller rättare sagt telefonrestriktionerna stödjer jag mig på den 21 § i lagen om psykiatrisk tvångsvård som utgör grund även för LRV. Närmare bestämt punkten 5 ”annan egendom som kan skada honom själv eller någon annan eller vara till men för vården eller ordningen på vårdinrättningen”.

---

I början av februari i år tog jag beslut enligt 21 § LPT (gäller även LRV-vårdade patienter) om att D.E. inte får inneha eller ha fri tillgång till telefon. Han får dock ringa sin advokat samt sina bröder under övervakning av personal på den avdelning han nu vårdas vid Regionpsykiatriska kliniken i Växjö.

Sammanfattningsvis är D.E. en man som förefaller mig mer komplex än vad jag kunde föreställa mig vid min första bedömning av honom när han kom hit till Regionpsykiatriska kliniken i Växjö. Hans mycket extrema, bisarra och för andra människor oerhört besvärande och kränkande telefonkontakter och undersökande verksamhet måste enligt min mening stoppas. Jag har därför med stöd av tillämplig lagtext förbjudit D.E. att telefonera till andra personer än hans bröder och hans advokat. Telefonerandet får ske under överinseende av personal på avdelningen där han vistas. Vi måste veta vart D.E. ringer. Han är utomordentligt manipulativ. Bland hans senaste telefonbeställningar före telefonrestriktionerna var det beställningar från Skattemyndigheten i Göteborg där han beställt personuppgifter angående en rad olika personer. D.E. har också på ett rent pervert sätt förföljt en kvinnlig åklagare. Innan han dömdes hade han ringt över 30 000 (trettio tusen!) telefonsamtal där han trakasserat personer och innehållit i D.E:s yttrande per telefon har uteslutande handlat om perverterad sexualitet inklusive pedofili. Detta har naturligtvis av de som fått motta hans telefonsamtal varit skrämmande, kränkande och besvärande.

---

Min bedömning är att D.E. är en utomordentligt farlig person. Han är i hög grad manipulerande och det finns misstanke om att han trots att han har telefonrestriktioner lyckats få medpatient på den avdelning där han vistas att ringa och beställa information om patienter han har ett sjukligt, fixerat intresse för. Enligt min bedömning måste telefonrestriktionerna fortsätta. Jag hänvisar till tidigare uppgiven paragraf samt det allmänskydd som den rättspsykiatriska vården är ålagd att svara för.

---

Efter det att Thomas Dahléns yttrande hade inkommit till JO framkom det att D.E. även hade vänt sig till Socialstyrelsen, regionala tillsynsenheten i Malmö, med sina klagomål mot att han inte fick använda telefon i den utsträckning som han önskade och att tillsynsenheten hade beslutat att utreda saken (dnr 44-3297/2003). Jag har från tillsynsenheten inhämtat och tagit del av kopior av bl.a. tillsynsenhetens beslut den 27 augusti 2003 (dnr 44-3297/2003 och dnr 42-6459/2003). I beslutet anfördes under bedömningen följande.

Landets medborgare har ett grundlagsstadgat skydd mot inskränkningar i sina fri- och rättigheter vilket är stadgat i 2 kap. regeringsformen. Inskränkningar i dessa fri- och rättigheter får endast göras med stöd av lag.

De psykiatriska tvångslagarna LPT och LRV är bl.a. sådana lagar som kan inskränka medborgarnas fri- och rättigheter. Det är viktigt att de som är satta att tillämpa dessa lagar (läkare och verksamhetsansvariga) har goda kunskaper om dessa och om deras innebörd och lagstiftarens syfte med lagen.

I 21 § LPT (som också är tillämplig när det gäller vård enligt LRV) ges chefläkaren lagligt stöd för beslut i enskilda fall och för beslut om allmänna restriktioner (s k ordningsregler) som innefattar ett förbud för patienter att inneha viss egendom under vistelsen på sjukvårdsinrättningen, om egendomen kan skada patienten själv eller någon annan eller vara till men för vården eller ordningen på vårdinrättningen. I paragrafens femte punkt anges att en patient inte får inneha "annan egendom" som kan skada honom själv eller någon annan eller vara till men för vården eller ordningen på vårdinrättningen. Påträffas sådan egendom som avses i första stycket, får den omhändertas.

Enligt prop. 1990/91:58 exemplifieras "annan egendom" som kan vara till skada för patienten eller till men för vården såsom t.ex. gamla läkemedel samt vapen och tillhyggen som kan innebära risker för såväl patienten som andra patienter och vårdpersonal. Detta är inte någon total uppräkningslista av vad som kan anses vara "annan egendom", utan just bara exempel.

En patient som vårdas med stöd av LPT/LRV har rätt att kommunicera med yttervärlden. Syftet med denna bestämmelse är att samhället skall ha insyn i tvångsvården för att trygga patienternas rättssäkerhet. Av samma anledning omfattas inte beslut om frihetsberövande åtgärd enligt LPT/LRV i den övriga sekretessen enligt 7 kap. 1 § sekretesslagen (7 kap. 2 § 1 p).

Enligt departementschefens uttalande i prop. 1990/91:58 sid. 148 bör en patient i princip ha rätt till muntlig kommunikation utan särskilda restriktioner och när det gäller telefonering bör någon begränsning i utnyttjandet av telefon inte kunna beslutas.

I prop. 1999/2000:44 sid. 83 uttalas att regeringen inte anser att det finns skäl att från behandlingssynpunkt kunna besluta om inskränkningar i rätten att kommunicera via telenätet. Således infördes inte, i samband med översynen av LPT/LRV, någon generell befogenhet för chefsöverläkaren att från behandlingssynpunkt kunna besluta om inskränkningar i patientens rätt att telefonera.

I samma proposition säger departementschefen vidare att patienters möjlighet att telefonera eller att med andra tekniska hjälpmedel kommunicera över telenätet t.ex. med egen mobiltelefon, bestäms i övrigt av de interna regler som gäller vid vårdenheten av ordningsskäl. Sådana regler, menar departementschefen, kan vara nödvändiga för att vården skall uppfylla de krav på en god vård som anges i 2a § HSL. Patienterna får emellertid inte utsättas för inskränkningar i sina grundlagsskyddade fri- och rättigheter som inte är motiverade från ordnings- eller säkerhetssynpunkt och som inte är godtagbara med hänsyn till de krav som ställs på en god vård i HSL. I sammanhanget har regeringen uttalat att det är viktigt att de kvalitetssystem som skall finnas i verksamheter som bedriver psykiatrisk tvångsvård tillgodoser att patienter i allmänhet har möjlighet att per telefon eller med andra tekniska hjälpmedel kontakta utomstående och att inskränkningar endast görs om det är nödvändigt för att kunna bedriva en god vård.

I beslut 1090-1995 (1996/95:JO1 s 305) har JO bl.a. uttalat: "Vidare måste ett sjukhus av ordningsskäl kunna styra tillgången på telefoner. Sålunda kan begränsningar godtas om det är nödvändigt för att säkerställa andra patienters tillgång till en gemensam patienttelefon. Jag kan inte heller se att det finns någon ovillkorlig rätt för patienter att nyttja telefon som är avsedd att användas av sjukhusets personal".

I beslut 1499-2000 har JO uttalat: "Även rent allmänna ordnings- och säkerhetsskäl kan innebära att patienten i vissa situationer inte kan tillåtas använda telefon".

Hösten 2001 gjorde Socialstyrelsen en granskning vid 60 av landets 79 kliniker som bedriver psykiatrisk tvångsvård. I granskningen ingick bl.a. frågan om möjligheten för tvångsvårdade patienter att telefonera eller på annat sätt kommunicera över telenätet. Granskningen resulterade i en rapport från Socialstyrelsens tillsynsavdelning. Socialstyrelsen konstaterar i sin rapport att det vid de psykiatriska klinikerna, som bedriver tvångsvård, i den lokala instruktionen skall finnas anvisningar som tillgodoser att inskränkningar i patientens rätt att bl.a. samtala i telefon endast görs med stöd av lag. Vad lagen anger kan kortfattat sägas vara att inskränkningar i dessa möjligheter endast får göras för att upprätthålla ordningen på en avdelning, inte för att hindra en patient som till följd av sin sjukdom bedöms telefonera eller på annat sätt kommunicera på ett olämpligt sätt.

Chefsöverläkaren kan i lokala instruktioner besluta om ordningsregler för kliniken. Ordningsreglerna får emellertid inte inskränka patienternas fri- och rättigheter på sätt som strider mot gällande lagstiftning, dvs. inskränkningar får inte ske av medicinska skäl. Det finns emellertid möjlighet för chefsöverläkaren att, t.ex. för att upprätthålla ordningen på avdelningen, besluta om generella ordningsregler avseende innehav av mobiltelefon på vårdavdelningarna.

Av 22 § LPT framgår att chefsöverläkaren får besluta att försändelser till en patient får undersökas för kontroll av att de inte innehåller sådan egendom som avses i 21 §. Granskningen av en försändelse får inte avse det skriftliga innehållet i brev eller annan skriftlig handling.

Av utredningen framgår att TD beslutat om inskränkningar i DEs rätt att fritt telefonera, att hans telefonsamtal avlyssnas samt att försändelser som inkommer till honom granskas avseende det skriftliga innehållet. TD har fattat dessa beslut med åberopande av 21 § 5. LPT. Detta lagrum ger, enligt Socialstyrelsens bedömning, möjlighet att utfärda generella ordningsregler för en vårdavdelning t.ex. genom att förbjuda patienter att inneha viss typ av egendom, som kan störa ordningen och säkerheten på avdelningen. Säkerhets- och ordningsaspekterna är knutna till förhållandena på avdelningen och inte avsedda att vara något samhällsskydd. I fallet DE har TD fattat beslut om att denne inte fritt får använda den gemensamma patienttelefonen. Denna regel är riktad enbart till DE och avser inte övriga patienter på avdelningen. Beslutet avseende DE innebär inte något förbud mot innehav av viss egendom. Beslutet har fattats med utgångspunkt från DEs personlighetsstörning och tidigare brottslighet, i syfte att skydda personer utanför kliniken. Enligt Socialstyrelsens bedömning kan således inte 21 § LPT åberopas i sammanhanget. Socialstyrelsen finner att TDs beslut står i strid med gällande lagstiftning. Han har genom sitt ställningstagande gjort sig skyldig till fel som inte är ringa.

Av ingivna yttranden från TD och BL framgår att syftet med att begränsa DEs rätt att telefonera har varit att förhindra honom att begå likartade brott som de som han är dömd för. Det är dock inte psykiatriens uppgift att förhindra brott, utan att ge patienterna adekvat vård och behandling. Brottsutredning pågår vid polismyndigheten i Borås. Det framgår att TDs beslut har varit känt för och stöds av verksamhetschefen.

Verksamhetschefen ansvarar för att rutinerna t.ex. vad avser rätten att telefonera och kommunicera med omvärlden följer gällande lagstiftning samt att dessa rutiner finns i den lokala instruktionen. Socialstyrelsen förutsätter att verksamhetschefen ser över rutinerna i detta avseende. Återrapportering härom skall ske till Socialstyrelsen.

Mot bakgrund av vad som framkommit vid utredningen finner Socialstyrelsen vid en samlad bedömning att skäl för disciplinpåföljd inte föreligger, varför ärendet avslutas med ovanstående kritik.

Jag fann härfter skäl att bereda Socialstyrelsen, rättsavdelningen, tillfälle att till JO inkomma med yttrande över frågan om det förelåg behov av att göra en översyn av lagstiftningen för att ge chefsöverläkaren en möjlighet att av bl.a. behandlingsskäl besluta om begränsningar vad gäller en patients möjlighet att telefonera.

I yttrande, beslutat av generaldirektören Kerstin Wigzell, anförde Socialstyrelsen följande.

---

### 1. Rättslig reglering

I regeringsformens (RF) 2 kap. finns uppräknat ett antal fri- och rättigheter som medborgarna är tillförsäkrade gentemot det allmänna. Fri- och rättigheterna kan endast begränsas genom lag. Sådana begränsningar har införts i bl.a. lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård (LPT) och lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk tvångsvård (LRV).

LPT och LRV ger till skillnad mot vad som tidigare gällde enligt lagen (1966:293) om beredande av sluten psykiatrisk vård i vissa fall (LSPV) inte någon generell befogenhet för chefsöverläkaren att besluta om inskränkningar i patientens rätt att telefonera, om det anses nödvändigt med hänsyn till ändamålet med vården eller för att skydda patienten själv eller omgivningen. Det är endast möjligt att av ordningsskäl styra tillgången på telefoner, t.ex. för att säkerställa andra patienters tillgång till en gemensam patienttelefon.

I förarbetena (prop. 1990/91:58, s. 148) tar departementschefen upp frågan om inskränkningar i patientens rätt att telefonera. Enligt departementschefen bör en patient i princip ha rätt till muntlig kommunikation utan särskilda restriktioner och av behandlingshänsyn torde det inte föreligga skäl att göra undantag beträffande telefonering. Någon särskild begränsning i utnyttjandet av telefon bör således inte kunna beslutas, och telefonavlyssning bör inte vara tillåten.

Restriktioner med avseende på patienters rätt att samtala i telefon kan med nuvarande lagstiftning endast beslutas vid rättspsykiatrisk vård enligt 8 § andra och tredje styckena LRV. Kriminalvårdsstyrelsen får således beträffande patienter som är anhållna, häktade eller intagna i kriminalvårdsanstalt eller skall förpassas till sådan anstalt i särskilda fall besluta om telefonförbud och vissa andra inskränkningar, om det är påkallat från ordnings- eller säkerhetssynpunkt. Statens institutionsstyrelse har getts motsvarande befogenhet när det gäller den som är intagen i eller skall förpassas till ett särskilt ungdomshem. Beträffande vissa patienter som ges rättspsykiatrisk vård efter beslut av domstol eller för de som är intagna i kriminalvårdsanstalt får regeringen besluta om sådana inskränkningar. Det rör sig om situationer då det är påkallat med hänsyn till rikets säkerhet eller till risken för att patienten under vistelsen på sjukvårdsinrättningen medverkar till brott som innefattar användandet av våld, hot eller tvång för politiska syften.

Enligt Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2000:12) Psykiatrisk tvångsvård och rättspsykiatrisk vård har verksamhetschefen ansvaret för att det i den lokala instruktionen finns anvisningar som tillgodoser att inskränkningar i patientens rätt att bl.a. samtala i telefon endast görs med stöd av lag.

Enligt föreskrifterna skall allmänna restriktioner i form av ordningsregler utformas så att de inte inskränker patientens rätt att fritt samtala i telefon eller att med andra tekniska hjälpmedel kontakta utomstående. Anvisningar om allmänna restriktioner skall finnas i den lokala instruktionen.

I 21 § första stycket LPT ges bestämmelser om förbud att inneha viss egendom, däribland narkotika, alkoholhaltiga drycker eller andra berusningsmedel. Enligt paragrafens femte punkt får en patient inte heller inneha annan egendom som kan skada honom själv eller någon annan eller vara till men för vården eller ordningen på vårdinrättningen. Påträffas sådan egendom som avses i första stycket, får den omhändertas. Dessa bestämmelser gäller även vid vård enligt LRV.

I förarbetena (prop. 1990/91:58) exemplifieras "annan egendom" som kan vara till skada för patienten eller till men för vården såsom t.ex. gamla läkemedel samt vapen och tillhyggen som kan innebära risker för såväl patienten som andra patienter och vårdpersonal. Denna uppräkningslista är inte fullständig utan även andra föremål kan komma ifråga.

## 2. Möjlighet till inskränkningar i annan lagstiftning

### *Kriminalvården*

I 30 § lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt anges att telefonsamtal mellan intagna och personer utanför anstalten får äga rum i den utsträckning det lämpligen kan ske. En intagen kan förvägras telefonsamtal som är ägnade att äventyra säkerheten i anstalten eller som kan motverka hans anpassning i samhället eller annars vara till skada för honom eller någon annan.

Enligt andra stycket samma lagrum kan, i fråga om den som den intagne önskar samtala med, särskild kontroll göras i den utsträckning det anses behövt. Det rör sig om att i förväg undersöka om personen har dömts eller är misstänkt för brottslig verksamhet. I den utsträckning det behövs skall upplysningar också inhämtas om personliga förhållanden i övrigt.

Av tredje stycket samma lagrum framgår att en tjänsteman på lämpligt sätt skall avlyssna telefonsamtal, om det är nödvändigt med hänsyn till säkerheten. Avlyssning får endast ske om den intagne känner till det. Telefonsamtal med advokat som biträder den intagne i en rättslig angelägenhet får inte avlyssnas utan den intagnes medgivande.

Enligt 12 § lagen (1976:371) om behandlingen av häktade och anhållna m.fl. får telefonsamtal mellan den häktade och en person utanför förvaringslokalen äga rum i den utsträckning det lämpligen kan ske. Den häktade skall vägras telefonsamtal som kan medföra fara från säkerhets synpunkt. Inte heller den som är häktad på grund av misstanke om brott får ta emot eller ringa telefonsamtal som kan medföra fara för att bevis undanröjs eller utredning om brott på annat sätt försvåras.

Enligt andra stycket samma lagrum skall en eller flera personer på lämpligt sätt avlyssna telefonsamtal, om det behövs av säkerhetsskäl eller för att undvika att bevis undanröjs eller utredning av brott på annat sätt försvåras. Avlyssning får äga rum endast med den häktades vetskap. Telefonsamtal med den häktades offentlige försvarare får inte avlyssnas.

Av 69 § i kriminalvårdens anstaltsföreskrifter (KVVFS) framgår att annan telefonutrustning, än den som tillhandahålls av kriminalvårdsmyndigheten, inte får innehas eller användas av den intagne då han står under tillsyn av kriminalvårdspersonal.

### *Socialtjänsten*

Enligt 15 a § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) har den intagne rätt att ringa och ta emot telefonsamtal, ta emot besök samt vistas utanför hemmet i den utsträckning som lämpligen kan ske. Den intagne får dock förvägras telefonsamtal och besök, om det kan äventyra vården eller ordningen vid hemmet.

Beslut om inskränkning i rätten att föra telefonsamtal eller ta emot besök samt om vistelse utanför hemmet fattas av den som förestår vården vid hemmet (15 a § tredje stycket).

Enligt 33 a § lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall (LVM) har den som vårdas enligt lagen i ett LVM-hem rätt att ringa och ta emot telefonsamtal och besök i den utsträckning som lämpligen kan ske. Den intagne får dock förvägras telefonsamtal och besök om det kan äventyra vården eller ordningen vid hemmet. Beslut om inskränkningar i dessa avseenden fattas av den som förestår vården vid hemmet.

### *Smittskydd*

Enligt 43 a § smittskyddslagen (1988:1472) har den som är tvångsisolerad rätt att föra telefonsamtal och ta emot besök i den utsträckning det kan ske med hänsyn till vården eller ordningen på sjukhuset.

Beslut om inskränkningar i rättigheterna enligt 43 a § får meddelas av chefsöverläkaren efter samråd med smittskyddsläkaren (43 b §).

## **3. Tidigare behandling av frågan**

### *Ett beslut från JO*

Justitieombudsmannen (JO) har även tidigare uppmärksammat denna problematik med anledning av ett ärende som gällde en patient som vårdades enligt LRV och hade meddelats besöksförbud enligt lagen (1988:688) om besöksförbud på grund av hot mot målsäganden (beslut 1996-01-31, dnr 1090-1995). Patienten var därmed inte bara förbjuden att besöka målsäganden utan även att ta kontakt med denna på annat sätt t.ex. per telefon eller brev. Sjukhusets åtgärder hade fått till följd att vad som skulle kunna vara en brottslig handling hade förhindrats genom att man inskränkt patientens möjligheter att kontakta målsäganden per telefon och omhändertagit vissa brev.

Enligt JO måste ett sjukhus av ordningsskäl kunna styra tillgången till telefoner. Sålunda kan begränsningar godtas om det är nödvändigt för att säkerställa andra patienters tillgång till en gemensam patienttelefon. Vidare kan det inte heller finnas någon ovillkorlig rätt för patienter att nyttja telefon som är avsedd att användas av sjukhusets personal.

När det gäller frågan om förbud för en patient att ringa till en viss person konstaterar JO att det inte finns något stöd i den psykiatriska tvångslagstiftningen (LPT och LRV) för att meddela ett sådant beslut. Det måste dock även undersökas om förbudet kunnat grundas på någon annan lagstiftning.

I rättegångsbalken (RB) finns bestämmelser om rätt för envar att ingripa mot den som begått brott samt att därvid ta föremål som påträffas i beslag (24 kap. 7 § andra stycket och 27 kap. 4 § första stycket). Enligt dessa bestämmelser föreligger dock alltid en skyldighet att skyndsamt överlämna den gripne till närmaste polisman och att anmäla verkställt beslag till undersökningsledaren eller åklagaren. Vidare är bestämmelserna i RB inte tillämpliga på ingripanden från sjukvårdspersonalens sida som syftar till att förebygga brott.

JO konstaterar att sjukhuset saknat stöd i lag för de vidtagna åtgärderna. Vid en samlad bedömning av den inskränkning som skett i patientens möjligheter att telefonera finner JO dock att sjukhuset inte hade handlat fel och beaktade då att begränsningen inte avsett möjligheten att telefonledes kontakta utomstående i allmänhet, utan endast den målsägande till vars förmån besöksförbudet gällde. I bedömningen utgick JO från att inskränkningarna var en engångsföreteelse och att patienten kunde fritt telefonera på annan tid än kontorstid.

JO framför den principiella synpunkten att en tillämpning av de nu nämnda bestämmelserna i RB i många fall torde framstå som föga realistisk eller i vart fall mindre ändamålsenlig när det gäller arbetet inom den psykiatriska vården. JO anser att den nuvarande lagstiftningen inom den psykiatriska tvångsvården företer en brist i det avseendet att det i ett fall som det förevarande inte lämnas utrymme för ingripanden som kanske framstår som fullt motiverade och t.o.m. angelägna och som dessutom under vissa förutsättningar skulle kunna grundas på bestämmelser i RB.

Slutligen konstaterar JO att en parlamentarisk kommitté hade tillkallats för att utvärdera LPT och LRV (S 1995:11). Enligt direktiven (dir. 1995:140) skulle bl.a. behovet av andra tvångsåtgärder än dem som regleras i LPT och LRV utredas och analyseras. I samband härmed hade kommittén bl.a. till uppgift att analysera de svårigheter som tillgången till telefon kan ge upphov till när det gäller maniska patienter.

En kopia av beslutet sändes till Socialdepartementet för kännedom.

*Regeringens proposition 1999/2000:44 Psykiatrisk tvångsvård och rättspsykiatrisk vård*

I prop. 1999/2000:44 anges att regeringen, med anledning av JO:s framställning (se ovan), särskilt har övervägt om LPT och LRV bör ändras så att

chefsöverläkaren ges en lagreglerad befogenhet att inskränka patientens rätt att telefonera eller på annat sätt kommunicera via telenätet.

Regeringen uttalar att den inte anser att det finns tillräckliga skäl från behandlingssynpunkt kunna besluta om inskränkningar i denna rätt, eftersom patientens behandlingssituation lika väl kan förbättras som försämrats på grund av ett telefonförbud. Skälen för en sådan åtgärd kan därför inte anses uppväga det intrång eller men som åtgärden innebär för den enskilda människan. Det bör således inte, enligt regeringen, införas någon generell befogenhet för chefsöverläkaren att från behandlingssynpunkt kunna besluta om inskränkningar i patientens rätt att telefonera.

I samma proposition sägs också att patienters möjlighet att telefonera eller att med andra hjälpmedel kommunicera över telenätet eller på annat sätt under tvångsvården, t.ex. med egen mobiltelefon, i övrigt bestäms av de interna regler som gäller vid vårdenheten av ordningsskäl. Sådana regler kan vara nödvändiga för att vården skall uppfylla de krav på en god vård som anges i 2 a § HSL. Patienterna får inte utsättas för inskränkningar i sina grundlagsskyddade fri- och rättigheter som inte är motiverade från ordnings- eller säkerhetssynpunkt och som inte är godtagbara med hänsyn till de krav som ställs på en god vård i HSL. Regeringen anser det vara angeläget att sjukvårdshuvudmännen ger direktiv och säkerställer att de kvalitetssystem som skall finnas i verksamheter som bedriver psykiatrisk tvångsvård tillgodoser att patienter i allmänhet har möjlighet att per telefon eller med andra tekniska hjälpmedel kontakta utomstående och att inskränkningar endast görs om det är nödvändigt för att kunna bedriva en god vård. Regeringen förutsatte att Socialstyrelsen kommer att uppmärksamma detta problem genom allmänna råd och inom ramen för sin ordinarie tillsyn.

*SoS-rapport (Psykiatrisk tvångsvård. Resultatet av nationell tematisk verksamhetstillsyn)*

Under hösten 2001 genomförde Socialstyrelsen en granskning vid 60 av landets 79 kliniker som bedriver psykiatrisk tvångsvård. Avsikten med granskningen var att få en nationell bild av effekterna av vissa förändringar i tvångsvårdslagstiftningen som trädde i kraft den 1 juli 2000 och som regeringen uppdragit åt Socialstyrelsen att följa upp. I uppdraget från regeringen ingick "att uppmärksamma problemet med de stora skillnader som finns i psykiatriska vårdinrättningsordningsföreskrifter avseende LPT- och LRV-patienters förutsättningar att telefonera eller med andra tekniska hjälpmedel kommunicera över telenätet".

I sin rapport konstaterar Socialstyrelsen att det på de flesta enheter finns skriftliga eller muntliga ordningsregler avseende patienternas rätt att telefonera eller på annat sätt kommunicera över telenätet. En klar majoritet av dessa ordningsregler tillgodoser helt eller delvis kravet att inskränkningar i patienternas rätt att telefonera eller med andra tekniska hjälpmedel kommunicera över telenätet endast görs med stöd av lag. Vad lagen anger kan, enligt Socialstyrelsen, kortfattat sägas vara att inskränkningar i dessa möjligheter endast får göras för att upprätthålla ordningen på en avdelning, inte för att hindra en patient som till följd av sin sjukdom bedöms telefonera eller på annat sätt kommunicera på olämpligt sätt.

Det framkom dock vid granskningen att sådana begränsningar utifrån medicinska bedömningar sker vid ca 35 procent av de granskade enheterna. Vid den dialog som i dessa fall fördes med verksamhetsansvariga där det tydliggjordes att sådana begränsningar inte får ske enligt nu gällande bestämmelser, framkom att man upplevde detta som ett problem i vården. Man menar dels att man inte tolkat Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd inom området på det sättet, dels att avsaknaden av möjligheten att tillfälligt kunna begränsa en patients telefonering eller annat kommunicerande över telenätet ibland kan vara till direkt skada för patienten och kontraindicerande för det vårdresultat man önskar uppnå med patienten. Ett exempel på problem kan vara när en manisk patient via telefon eller Internet gör inköp långt över sina ekonomiska resurser och därmed försätter sig i en betalningssituation som i förlängningen försvårar hans kommande rehabilitering. Ett annat exempel kan vara att en manisk eller psykotisk patient ideligen kontakter närstående på ett sätt som för dem kan upplevas som outhärdligt.

Vid 35 procent av vårdinrättningarna rådde mobiltelefonförbud på sjukhuset på grund av risken för störningar på medicinteknisk apparatur eller larmfunktioner. Vid några enheter fick patienterna ringa endast utomhus. Också beträffande mobiltelefoni gjordes vid ett par enheter individuella bedömningar. Vid rättspsykiatriska enheter fanns strängare regler, särskilt där häktade med åklagarrestriktioner vårdades. Vid ett par enheter låstes patienternas mobiltelefoner in på grund av stöldrisken och patienterna fick ut sina telefoner då de ville ringa.

Socialstyrelsen konstaterar att här uppenbarligen föreligger en intressekonflikt mellan regelverket och patientvården. Det har från vårdens sida rätt en oklarhet om möjligheterna att på grund av medicinska skäl begränsa patienternas rätt att telefonera. Socialstyrelsen anser i rapporten att föreskrifterna och allmänna råden behöver förtydligas på denna punkt.

#### **4. Socialstyrelsens synpunkter på behovet av ändrad lagstiftning**

Psykiatrisk tvångsvård innebär en begränsning av den enskildes fri- och rättigheter. Att vårda någon utan dennes samtycke är en grannlaga uppgift som för med sig svåra avvägningar. Hur välmotiverat ingreppet än är,



ställer tvångsvården särskilda krav på vårdens innehåll och utformning av insatserna. Vården bör i största möjliga utsträckning planeras och utformas i samråd och samförstånd med den enskilde och med respekt för dennes värdighet och integritet.

Patienternas rättssäkerhet är av avgörande betydelse vid utformningen av den psykiatriska tvångslagstiftningen. Det är emellertid också viktigt att en psykiatrisk tvångslagstiftning innehåller regler som syftar till att samhällsskyddet skall tillgodoses. Dessa regler kan komma i konflikt med patientens rättssäkerhet och en lämplig avvägning måste därför göras.

Socialstyrelsens uppfattning är att en patient som vårdas med stöd av LPT eller LRV skall ha rätt att kommunicera med omvärlden, t.ex. genom att ringa och ta emot telefonsamtal. Inte minst är detta viktigt för patienternas möjligheter att knyta och vidmakthålla värdefulla kontakter med människor utanför vårdinrättningen. Vidare bidrar det till en ökad insyn från samhällets sida i den psykiatriska tvångsvården.

Olika former av restriktioner innebär med nödvändighet en inskränkning av människors integritet och självbestämmande. Trots detta kan det finnas tillfällen då sådana åtgärder måste tillgripas för att vården skall kunna genomföras.

För närvarande får en patients rätt att samtala i telefon endast begränsas om det är motiverat av ordningsskäl. Begränsningar i form av ordningsregler kan t.ex. godtas om de är nödvändiga för att säkerställa andra patienters tillgång till en gemensam patienttelefon.

Därutöver finns inte någon möjlighet för chefsöverläkaren att hindra en viss patient från att telefonera eller på annat sätt kommunicera med omvärlden, om man i det enskilda fallet anser det nödvändigt med hänsyn till ändamålet med vården eller för att skydda patienten själv eller omgivningen. Den fråga som Socialstyrelsen har att ta ställning till är om det föreligger behov av att göra en översyn av lagstiftningen för att göra det möjligt att av bl.a. behandlingsskäl besluta om inskränkningar vad gäller en patients rätt att telefonera.

Det kan finnas flera olika skäl till att inskränka rätten att telefonera. För det första kan en ovillkorlig rätt för en patient att telefonera i enskilda fall innebära att patientens rehabilitering försvåras. Det förekommer att patienter telefonerar i stor omfattning och trakasserar personer. Vissa samtal är hotfulla och de som mottar samtalen blir skrämde, kränkta och besvärade. En del patienter blir, när deras tillstånd förbättrats, djupt ångerfyllda över sitt handlande.

I vissa situationer framstår det inte som humant vare sig mot patienten eller mottagaren att tillåta hotfulla och kränkande telefonsamtal. Ibland är det människor i patientens närhet som ideligen blir uppringda och till vilka hon eller han skall återvända när vården är avslutad. Ett sådant förfarande kan inte anses gagna vården och rehabiliteringen av patienten. Å andra sidan innebär varje inskränkning i rätten att telefonera en integritetskränkning för patienten.

Det förekommer också att maniska patienter med hjälp av telefon ingår ofördelaktiga ekonomiska överenskommelser på grund av sin psykiska störning och kan befaras komma att tillfoga sig själv eller någon annan allvarlig ekonomisk skada. Dessa svårigheter bör dock enligt Socialstyrelsens mening lösas genom anordnande av godmanskap eller förvaltarskap enligt Föräldrabalken (FB).

Ett annat syfte med telefonbegränsningar kan vara att skydda andra människor. En del patienter har dömts till rättspsykiatrisk vård med särskild utskrivningsprövning för olaga hot, ofredande, sexuellt ofredande etc. Dessa personer begår ibland sina brott genom att telefonera. Särskilt patienter som dömts för sexuella övergrepp eller våldsbrott kan vara så fixerade vid sitt offer att de inte kan förväntas upphöra med sina försök

att hålla kontakt. Det tidigare omnämnda ärendet hos JO visar att det förekommer att patienter med besöksförbud försöker kontakta den målsägande till vars förmån besöksförbudet gäller. Hot och trakasserier kan för dessa personer leda till svåra psykiska lidanden.

Samhällsskyddet gör sig främst gällande vid prövningen av förutsättningarna för att ge psykiatrisk tvångsvård som en brottspåföljd. Inte bara lagöverträdarens behov av psykiatrisk vård skall här vägas in utan även skyddsaspekten, dvs. risken för att denne på nytt begår brott. Sett mot denna bakgrund är det väsentligt att vården kan förhindra att patienter begår nya brott under den tid de vårdas med stöd av LRV.

Redan i dag får vem som helst, enligt 24 kap. 7 § rättegångsbalken, ingripa mot den som begått brott på vilket fängelse kan följa. Den som tagits på bar gärning skall skyndsamt överlämnas till polisen. Dessa bestämmelser är dock inte tillämpliga på ingripanden från sjukvårdspersonalens sida som syftar till att förebygga brott, exempelvis överträdelse av ett besöksförbud.

Slutligen kan en fri tillgång till telefon i vissa fall innebära fara ur ordnings- och säkerhetssynpunkt. Genom att ringa telefonsamtal kan en patient ordna så att narkotika, vapen och andra olämpliga föremål tas in på avdelningen. Det är också möjligt att använda sig av telefon vid planering av rymningar. Ett sådant förfarande innebär ett hot mot både patienternas och personalens säkerhet. Restriktioner kan därför bli nödvändiga för att vården skall kunna uppfylla de krav på en god vård som anges i 2 a § hälso- och sjukvårdslagen (1982:763, HSL).

Erfarenheter bl.a. från Socialstyrelsens tillsyn visar att man inom vissa verksamheter uppfattar den i princip oinskränkta rätten att telefonera som ett problem. Den tekniska utvecklingen med mobiltelefoner, trådlös uppkoppling till Internet och nu senast s.k. kameramobiler har ökat patienternas möjligheter att kommunicera med omvärlden och ställer saken ytterligare på sin spets.

Socialstyrelsen konstaterar i sin rapport från 2001 att det från vårdens sida finns en osäkerhet om vad det nuvarande regelverket tillåter i fråga om begränsningar av patienternas rätt att telefonera. Det framkom att begränsningar utan stöd i lag förekom vid 35 procent av de granskade enheterna, vilket givetvis inte är tillfredsställande. Att införa en lagreglering skulle bidra till en ökad tydlighet och förhindra inskränkningar som inte är motiverade. Den enskildes rättssäkerhet stärks därigenom. Samtidigt möjliggörs inskränkningar i de situationer då de bedöms vara befogade.

Sammantaget anser Socialstyrelsen att det bör finnas en möjlighet att förbjuda eller övervaka telefonsamtal i vissa situationer. Hänsynen till samhällsskyddet gör att behovet av en sådan reglering är störst när vården ges med stöd av LRV.

Det bör närmare regleras under vilka former telefoninskränkningar får äga rum. Det kan bli fråga om såväl generella begränsningar som inskränkningar i rätten att telefonera för en viss eller vissa personer. Restriktionerna bör kunna omfatta såväl fast telefoni som mobiltelefoner samt även andra tekniska hjälpmedel för kommunikation över telenätet.

Patienter som har fått restriktioner vad gäller telefonerande kan självfallet inte tillåtas inneha mobiltelefon. Någon annan ordning är inte möjlig om man skall kunna kontrollera att restriktionerna följs. Vid sådana enheter där telefonrestriktioner förekommer bör det endast vara möjligt att använda telefonutrustning, som tillhandahålls av sjukvårdhuvudmannen. Detta för att undvika att medpatienter lånar ut sina mobiltelefoner till den patient som har fått särskilda restriktioner vad gäller sitt telefonerande.

Det bör tilläggas att en vårdinrättning redan idag av ordningsskäl kan styra tillgången på mobiltelefoner. Om det behövs för att kunna upprätthålla ordningen på avdelningen torde man i de interna regler som gäller

vid enheten kunna förbjuda innehav av mobiltelefoner eller användningen av dessa inom vissa utrymmen. Rättsläget är emellertid något oklart på denna punkt och kan därför behöva förtydligas i en framtida reglering.

Som tidigare nämnts finns särskilda inskränkningar reglerade i lag när det gäller andra situationer där den personliga friheten är berövad någon. Möjlighet att inskränka rätten att telefonera finns inom kriminalvården, vid tvångsångripanden på socialtjänstens område samt inom smittskyddet.

En del av de risker som är förenade med en fri tillgång till telefon är gemensamma för kriminalvården och den rättspsykiatriska vården. Även om de patienter som är föremål för vård med stöd av LRV inte helt kan jämföras med dem som avtjänar ett frihetsstraff, kan bestämmelserna i lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt (KvaL) ändå tjäna till viss vägledning. Kriminalvården har en skyldighet att bevaka att de intagna inte ges möjlighet att begå nya brott eller att avvika. Den intagnes rättigheter är lagreglerade t.ex. när det gäller möjlighet att vägra telefonsamtal. Enligt 30 § KvaL kan en intagen förvägras telefonsamtal som är ägnade att äventyra säkerheten i anstalten eller som kan motverka hans anpassning i samhället eller annars kan vara till skada för honom eller någon annan.

Socialstyrelsen anser att liknande bestämmelser som de som gäller inom kriminalvården bör införas också inom den rättspsykiatriska vården. Det bör således vara möjligt att vägra telefonsamtal som äventyrar ordningen eller säkerheten på avdelningen eller kan vara till skada för någon utanför sjukvårdsinrättningen. Vidare bör frågan om det skall finnas en möjlighet att också från behandlingssynpunkt kunna besluta om inskränkningar i patienters rätt att telefonera övervägas.

Det bör tilläggas att det beträffande besökstider finns särskilda bestämmelser i lagen (1996:981) om besöksinskränkningar vid viss tvångsvård. Denna lagreglering är emellertid inte primärt avsedd att täcka ett behov av att reglera restriktioner för patienterna. Möjligheten att besluta om besöksrestriktioner i särskilda fall riktar sig istället i första hand till besökarna (se prop. 1995/96:196). Det förefaller därför mindre lämpligt att föra in bestämmelser om telefoninskränkningar i den ovan nämnda lagen.

Socialstyrelsen anser att telefoninskränkningarna bör beslutas av huvudmannen för sjukvårdsinrättningen. I detta sammanhang bör också övervägas om det finns behov av att införa en bestämmelse om överklagande. Patienten skulle kunna få saken prövad av domstol. Det bör i så fall vara möjligt att överklaga till allmän förvaltningsdomstol. Generella beslut, av ordningskaraktär, om begränsningar i fråga om telefonsamtal borde däremot inte omfattas av en bestämmelse om överklagande.

---

Jag har vid avgörandet av ärendet haft tillgång till akterna i JO:s ärenden med dnr 1622-2003, 2553-2003, 2169-2003, 4012-2003 samt 348-2004. I det sistnämnda ärendet har jag inhämtat och tagit del av handlingarna i Justitiekanslerns ärende med dnr 3117-03-21.

## **Bedömning**

### *Telefonrestriktioner*

Som framgår av tillsynsenhetens beslut och rättsavdelningens yttrande ger lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård, LPT, och lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård, LRV, till skillnad mot vad som tidigare gällde enligt

lagen (1966:293) om beredande av sluten psykiatrisk vård i vissa fall (LSPV), inte chefsöverläkaren någon generell befogenhet att med hänsyn till ändamålet med vården eller för att skydda patienten själv eller omgivningen besluta om inskränkningar i en patients rätt att använda telefon. Däremot kan allmänna ordnings- och säkerhetsskäl föranleda begränsningar i patienternas möjlighet att telefonera.

Av utredningen framgår att Thomas Dahln, enligt vad han själv har uppgett, med stöd av 21 § femte punkten i LPT (vilken även är tillämplig beträffande patienter som vårdas enligt LRV) beslutat att D.E. inte fick inneha eller ha fri tillgång till telefon och att han endast tilläts att ringa sin advokat och sina bröder. Vidare framgår att beslutet endast avsåg D.E. och att syftet med beslutet var att skydda personer utanför kliniken. Tillsynsenheten har med hänsyn härtill, i vilken bedömning jag instämmer, funnit att Thomas Dahlns beslut stått i strid med gällande lagstiftning. För detta kan Thomas Dahln inte undgå kritik.

Av utredningen i JO:s ärende med 2553-2003 framgår att Thomas Dahln efter tillsynsenhetens beslut numera insett att beslutet stått i strid med lagstiftningen på området. Med hänsyn härtill och då verksamhetschefen vid regionpsykiatriska kliniken, enligt vad som framgår av handlingarna i ärendet med dnr 2553-2003, har klargjort för berörd personal att 21 § LPT inte ger någon möjlighet att besluta om inskränkningar i en patients rätt att telefonera eller på annat sätt kommunicera med omgivningen, finner jag inte skäl till något ytterligare uttalande i saken såvitt avser Thomas Dahlns agerande.

När det sedan gäller den kritik som D.E. har framfört mot Britt Lovén vill jag säga följande. Tillsynsenheten har i sitt beslut anfört att det är verksamhetschefens ansvar att rutinerna, t.ex. vad avser rätten att telefonera, följer gällande lagstiftning och att rutinerna finns i den lokala instruktionen. Mot bakgrund härav och då Britt Lovén i beslutet även anmodades att till tillsynsenheten inkomma med en upprättad lokal instruktion, föranleder D.E:s klagomål i denna del inte någon åtgärd eller något ytterligare uttalande från min sida. Det kan i sammanhanget konstateras att det av utredningen i JO:s ärende med dnr 4012-2003 framgår att Britt Lovén till tillsynsenheten i Malmö har inkommit med en upprättad instruktion.

Som framgått ovan under rubriken Utredning ansåg jag att det fanns skäl att bereda Socialstyrelsens rättsavdelning tillfälle att yttra sig över frågan om det förelåg ett behov av att göra en översyn av lagstiftningen för att införa en möjlighet för chefsöverläkaren att av bl.a. behandlingsskäl besluta om inskränkningar i en patients rätt att telefonera. Rättsavdelningen har i sitt yttrande lämnat en redogörelse för bl.a. äldre och nu gällande lagstiftning samt förarbetsuttalanden inom tvångspsykiatri och tidigare JO-uttalanden i frågan. I yttrandet har också belysts de möjligheter som finns i annan lagstiftning, vad gäller personer som är frihetsberövade, att inskränka rätten att telefonera. Rättsavdelningen har därefter funnit att det bör finnas en möjlighet att förbjuda eller övervaka telefonsamtal i vissa situationer och att patienter som har fått sådana restriktioner inte kan tillåtas att inneha mobiltelefon. Rättsavdelningen anför vidare att behovet av en sådan reglering, med hänsyn till samhällsskyddet, är störst när det gäller den vård som ges med stöd av LRV.

Enligt rättsavdelningens uppfattning bör liknande bestämmelser som gäller inom kriminalvården införas inom den rättspsykiatriska vården, innebärande att det skall vara möjligt att vägra telefonsamtal som äventyrar ordningen eller säkerheten på avdelningen eller kan vara till skada för någon utanför sjukvårdsinrättningen. När det gäller frågan om det även skall finnas en möjlighet att från behandlingssynpunkt kunna besluta om inskränkningar i patients rätt att telefonera bör en sådan möjlighet enligt rättsavdelningen övervägas.

Jag kan i allt väsentligt instämma i den ståndpunkt som rättsavdelningen i sitt yttrande har givit uttryck för och de skäl som legat till grund härför. Jag vill i sammanhanget även tillägga att det som har kommit fram i den rapport – som rättsavdelningen har refererat till i remissyttrandet – om att verksamhetsansvariga för vården upplevde det som ett problem att man inte utifrån medicinska skäl kan begränsa rätten att telefonera, är något som har framkommit även vid mina inspektioner av tvångspsykiatri. Mot den bakgrunden och med hänsyn till den tekniska utveckling som har skett vad gäller möjligheten att kommunicera, finner jag åter anledning att fästa lagstiftarens uppmärksamhet på denna fråga. Jag vill här understryka att behovet av inskränkningar i rätten att telefonera självfallet måste övervägas noga och vägas mot patients rätt till integritet. Jag vill för egen del inte nu närmare utveckla vilka avvägningar som måste göras. Jag anser mig emellertid kunna utgå från att beslut rörande telefoninskränkningar endast kommer att beröra ett fåtal patienter och att rättssäkerhetsaspekterna kan tillgodoses om krav uppställs på att sådana beslut av chefsöverläkaren omgående skall underställas domstol eller att beslutanderätten läggs på domstol efter ansökan av chefsöverläkaren.

#### *Övrigt*

---

Vad D.E. i övrigt har anfört föranleder inte någon åtgärd eller något uttalande från min sida.

---

Ärendena avslutas med den ovan uttalade kritiken.

Jag överlämnar en kopia av beslutet till Socialdepartementet och nationella psykiatrisamordnaren Anders Milton för kännedom.

## Socialförsäkring

En försäkringskassa har lämnat felaktiga uppgifter i ett ärende om aktivitetsstöd och sjukpenning. Även fråga om underlåten kommunikering i ett ärende om indragning av sjukpenning och återkrav

(Dnr 452-2003)

Den 8 mars 2004 meddelade *JO Lundin* följande beslut gällande Jönköpings läns allmänna försäkringskassas handläggning av ett ärende om aktivitetsstöd och sjukpenning.

### Anmälan

I en anmälan till JO berättade U.S. bl.a. detta. År 2002 var hon sjukskriven och fick halv sjukpenning. För att komma i gång med arbete ordnade hon själv en praktikplats. Arbetsförmedlingen godkände platsen och uppgav att hon skulle få aktivitetsstöd med resterande hälft. Hon började på praktikplatsen den 13 maj 2002. I mitten av juni ringde en tjänsteman från försäkringskassans kontor i Huskvarna och berättade att det inte går att ha aktivitetsstöd och sjukpenning samtidigt. Han skulle dock undersöka saken närmare. Dagen därpå återkom tjänstemannen och berättade att hon var ett undantagsfall och att hon skulle få "hälften/hälften" under praktiktiden. – I slutet av juli upptäckte hon i samband med att hon skulle betala räkningar att det fattades pengar på hennes konto. Vid ett besök på försäkringskassan fick hon veta att arbetsförmedlingen hade ändrat hennes aktivitetsstöd från halvt till helt fr.o.m. den 6 juli 2002. På grund av de olika "bryttiderna" för förmånerna fick hon ingen sjukpenning under tiden 11–20 juli. Hon förlorade ca 1 500 kr på detta.

### Utredning

Anmälan remitterades till försäkringskassan för yttrande. I sitt första svar redogjorde kassan för det som hänt. Det remissvaret kommenterades av U.S.

Sedan försäkringskassans akt granskats här remitterades ärendet åter till försäkringskassan för yttrande. Remissen hade följande lydelse.

Försäkringskassan har tidigare yttrat sig i detta ärende. I remissvaret saknas emellertid en närmare redogörelse för och analys av kassans handläggning i formell mening, t.ex. vilka överväganden som kassan gjorde av behovet av kommunikering med den försäkrade innan beslut fattades. Vidare framgår varken av försäkringskassans yttrande eller av den infordrade akten att kassan har fattat några formenliga beslut med anledning av de uppdagade bristerna. Om detta är fallet kan således inte beslutens utformning vad avser t.ex. motivering, lagstöd för åtgärderna eller överklagandehänvisning bedömas. Kassan anmodas därför att inkomma med ett nytt yttrande i ärendet.

Försäkringskassan – direktören Elisabeth Hamilton – yttrade följande.

U.S. var halvt sjukskriven i samband med att hon påbörjade en aktivitet på halvtid med aktivitetsstöd från arbetsförmedlingen (Af) och uppbar fortsatt halv sjukpenning parallellt med det halva aktivitetsstödet.

Detta är enligt gällande regler inte en möjlig kombination vilket innebär att beslutet om halvt aktivitetsstöd och utbetalning av fortsatt halv sjukpenning var fel. I U.S:s situation ska därför helt aktivitetsstöd beviljas från Af (enligt Af:s regel är detta möjligt om aktiviteten genomförs på halvtid p.g.a. sjukdom). Sjukpenning ska inte utbetalas under aktiviteten.

När den felaktiga hanteringen upptäcktes av våra handläggare korrigerade Af först beslutet till helt aktivitetsstöd fr.o.m. den 6 juli 2002. Helt aktivitetsstöd utbetalades därför fr.o.m. den 6 juli 2002. Samtidigt drogs sjukpenning in fr.o.m. samma tidpunkt. Indragningen skedde tyvärr utan att något formellt beslut fattades. Indragningen föregicks heller inte av någon kommunicering med U.S.

Senare ändrade Af beslutet om aktivitetsstöd till att gälla heltid ända från starten den 13 maj 2002. U.S. erhöll därför tillägg på sitt aktivitetsstöd för perioden 13 maj–5 juli med sammanlagt 6 981 kr netto. Denna tilläggsutbetalning gjordes den 15 november 2002. Ändringen av beslutet från Af innebär också att U.S. inte var berättigad till den halva sjukpenning som utbetalats för motsvarande tid. Avdrag för detta belopp (7 309 kr netto) har kvittats vid utbetalningar den 3 december 2002, den 24 januari 2003 och den 25 februari 2003.

Avdragen avseende den för mycket utbetalda sjukpenningen perioden 13 maj–5 juli 2002 skulle rätteligen ha föregåtts av en sedvanlig återkravsutredning med kommunicering och formellt beslut. Så var tyvärr inte fallet. Ersättningen har därför felaktigt kvittats på de löpande utbetalningarna av sjukpenning avseende sjukfallet anmält den 4 september 2002. Det bör här noteras att kvittningarna föregicks av kontakter där vi kom överens med U.S. om hur kvittningen lämpligen kunde ske. Stor hänsyn togs här till U.S:s önskemål om uppdelning av kvittningen så att hennes ekonomiska situation inte utsattes för alltför stora påfrestningar.

Med de korrigeringar som gjorts har nu U.S. erhållit den ersättning som hon skulle ha haft om handläggningen gjorts korrekt från början. När det gäller U.S:s uppgift att hon skulle ha förlorat 1 500 kr i juli månad 2002 är detta inte korrekt. U.S. torde avse de faktiska utbetalningar som gjordes under juli månad som kom att utgå med lägre belopp än vad som var fallet under tidigare månader. Detta beror på att aktivitetsstödet betalas ut i efterhand i större utsträckning än vad som är fallet med sjukpenning. För aktivitetsstöd avser utbetalningen i juli t.o.m. den 10 juli. För sjukpenning är motsvarande period t.o.m. den 20 juli. U.S. har dock erhållit rätt ersättning.

Det kan också noteras att de ekonomiska utfallen för U.S:s del skiljer sig endast marginellt mellan alternativen halvt aktivitetsstöd och halv sjukpenning resp. helt aktivitetsstöd. Vid halvt aktivitetsstöd parallellt med halv sjukpenning uppgick bruttobeloppet för U.S:s del till ca 11 500 kr per månad. Motsvarande summa vid endast helt aktivitetsstöd var ca 11 200 kr per månad.

Vi beklagar att fel information gavs inledningsvis kring U.S:s möjligheter att uppbära halvt aktivitetsstöd parallellt med halv sjukpenning. Detta berodde i huvudsak på att en relativt nyanställd handläggare inte kände till den aktuella bestämmelsen. Vi konstaterar dock att U.S. inte torde ha lidit någon ekonomisk skada av detta då de ekonomiska utfallen, som framgår ovan, endast marginellt skiljer sig åt.

Vad gäller handläggningen av indragningen av sjukpenning fr.o.m. den 6 juli 2003 och den för mycket utbetalda ersättningen perioden 13 maj–5 juli 2003 konstaterar vi att handläggningen har klara brister. De formella bristerna vid indragningstidpunkten och när det gäller handläggningen av den för mycket utbetalda ersättningen kan endast förklaras

med bristande kunskap från våra handläggares sida. Med anledning av det inträffade har vi därför gått igenom handläggningen med berörd enhet och klarlagt gällande förvaltningsrättsliga regler.

Försäkringskassans nya remissvar skickades till U.S. för kännedom.

### **Bedömning**

#### *Inledning*

Av utredningen framgår att U.S. under en tid fick aktivitetsstöd och sjukpenning samtidigt. Enligt vad som upplysts i ärendet var detta inte möjligt enligt reglerna på området. Om detta hade U.S. fått felaktig information från försäkringskassan. När det blev känt för kassan att sjukpenning utbetalats felaktigt gjorde den ytterligare fel under den fortsatta handläggningen av ärendet.

#### *Felaktig information till den försäkrade*

I sitt yttrande har försäkringskassan bl.a. sagt att det var en relativt nyanställd handläggare hos kassan som lämnade felaktig information till U.S. om de regler som gäller för aktivitetsstöd och sjukpenning. Detta är givetvis olyckligt. Det som har kommit fram i den delen ger mig dock endast anledning att understryka vikten av att kassans tjänstemän har tillräcklig utbildning för de uppgifter de skall utföra.

#### *Indragning av sjukpenning och återkrav*

Enligt 17 § förvaltningslagen (1986:223) får ett ärende som avser myndighetsutövning mot någon enskild inte avgöras utan att den som part har underkänt sig om en uppgift som har tillförts ärendet genom någon annan än honom själv och han har fått tillfälle att yttra sig över den. Undantag från huvudregeln kan göras bl.a. när det är uppenbart att det inte är nödvändigt att kommunicera, t.ex. vid gynnande beslut eller om materialet saknar betydelse för utredningen.

Av 21 § förvaltningslagen framgår att en part skall underrättas om innehållet i det beslut varigenom myndigheten avgör ärendet, om detta avser myndighetsutövning mot någon enskild. Om beslutet går parten emot och kan överklagas, skall han underrättas om hur han kan överklaga det.

I det här fallet drog försäkringskassan in U.S:s sjukpenning fr.o.m. den 6 juli 2002. Innan dess hade hon inte fått möjlighet att ta del av kassans utredning och yttra sig över kassans överväganden. Hon fick därmed inte möjlighet att redan på detta stadium bevaka sin rätt i ärendet. När kassan dessutom inte fattade något formellt beslut i frågan förlorade hon möjligheten att få beslutet omprövat och därmed också möjligheten att i ett senare skede överklaga det till domstol.

När det gäller återbetalningen av den sjukpenning som hade betalats ut till U.S. under tiden 13 maj–5 juli 2002 skulle kravet ha föregåtts av en återkravsutredning (se närmare om sådana utredningar i Riksförsäkringsverkets Vägledning 2002:16 Återkrav och fordringshantering hos Försäkringskassan).



U.S. skulle givetvis ha fått tillfälle att yttra sig även över den utredningen. Inte heller i denna fråga fattade kassan något formellt beslut.

De nu behandlade bristerna i försäkringskassans handläggning har varit allvarliga. Jag driver dock inte saken vidare, eftersom jag förutsätter att de åtgärder kassan sagt att den skall vidta blir effektiva. Jag förutsätter också att kassan – om det inte redan har skett – fattar de formella beslut som saknas och underrättar mig när detta gjorts<sup>1</sup>.

Ärendet avslutas.

Ett initiativärende om en försäkringskassas dröjsmål med att fatta beslut i ett ärende om livränta enligt lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring; fråga bl.a. om felaktiga uppgifter till JO

(Dnr 534-2004)

Den 11 mars 2004 meddelade *JO Lundin* ett beslut med följande innehåll.

#### **Tidigare JO-ärende**

I en anmälan, som kom in till JO den 10 februari 2003, klagade H.M. på att Dalarnas läns allmänna försäkringskassa inte hade fattat något beslut med anledning av hans framställningar om livränta på grund av inkomstförlust (JO:s dnr 569-2003). – Försäkringskassan yttrade sig i ärendet. Vidare inhämtades från kassan den 18 november 2003 att ärendet var färdigutrett och skulle kunna tas upp till avgörande i socialförsäkringsnämnden inom kort.

I mitt beslut den 27 november 2003 anförde jag följande.

Av försäkringskassans remissvar framgår att H.M:s ärende blivit liggande utan åtgärd från det att han med kassan i april 1999 tagit upp frågan om livränta till dess att en inkomstförfrågan sändes till hans arbetsgivare den 8 oktober 2001. Svaret från arbetsgivaren kom in till kassan den 12 oktober 2001. Härefter har ärendet åter blivit liggande utan någon åtgärd. Ärendet är nu drygt fyra och ett halvt år gammalt och ännu inte avgjort. En så lång handläggningstid är givetvis oacceptabel. Uppenbarligen har det brustit i kassans bevakningsrutiner. Jag förutsätter därför att försäkringskassan ser över sina rutiner för bevakning och kontroll av ärenden för att förhindra att en liknande situation uppstår igen.

Försäkringskassan anmodas att underrätta mig när den har fattat sitt beslut i ärendet.

Något besked om att försäkringskassan fattat beslut i ärendet inkom inte till JO. Som ett led i JO:s uppföljningsrutiner inhämtades den 2 februari 2004 att försäkringskassan ännu inte hade fattat något beslut.

---

<sup>1</sup> Den 22 mars 2004 inkom försäkringskassan till JO med besked om att de formella besluten hade fattats den 16 mars 2004.

### **Initiativärendet**

Den 11 februari 2004 beslutade jag att inom ramen för ett initiativärende utreda försäkringskassans ytterligare dröjsmål.

Försäkringskassan anmodades att yttra sig över de omständigheter som angivits ovan. Efter att ha inhämtat ett yttrande från lokalkontoret i Falun svarade kassan genom tf. direktören Sven Bodevik följande.

---

Av handlingarna i ärendet framgår att Försäkringskassan den 6 juni 2003 fick kompletterande inkomstuppgifter från arbetsgivare. Den 13 juni 2003 påbörjades arbetet med att begära in medicinskt underlag från behandlande företagsläkare. Underlag begärdes också in från Leksands vårdcentral. Detta lämnades den 17 oktober 2003 för bedömning av försäkringsläkaren. När Försäkringskassan efter begäran fick medicinskt underlag från dr Eva Dicander den 25 november 2003 lämnades detta dagen därpå till försäkringsläkaren för bedömning.

Försäkringskassan begärde kompletterande inkomstuppgifter från arbetsgivare den 25 november 2003 och fick dessa påföljande dag. Den 23 december 2003 var försäkringsläkaren klar med yttrandet.

Eftersom de inkomstuppgifter som arbetsgivare lämnat varit motstridiga begärdes en ytterligare komplettering av dessa uppgifter den 29 december 2003. Försäkringskassan fick dessa uppgifter den 13 januari 2004. Då det fortfarande fanns motstridiga uppgifter vad gäller inkomsten begärdes kontrolluppgifter från skattemyndigheten. Försäkringskassan fick dessa uppgifter den 16 januari 2004. Uppgifterna från skattemyndigheten skickades till arbetsgivare för yttrande, som kom till Försäkringskassan den 28 januari 2004. Förfrågningar gjordes till berört fackförbund för att få in korrekta inkomstuppgifter. Inkomstutredningen gjordes klar den 30 januari 2004. Beslutsunderlaget sammanställdes och var klart den 24 februari 2004. Ärendet har kvalitetssäkrats av föredraganden och har nu skickat ut för kommunikering. Ärendet härefter beslutas av socialförsäkringsnämnden.

Ärendet har krävt en relativt omfattande utredning, både vad gäller H.M:s hälsotillstånd och hans inkomstförhållande, för att få ett tillräckligt beslutsunderlag. Trots att det varit nödvändigt att byta handläggare under utredningen anser Försäkringskassan att handläggningen av H.M:s arbetsskadeärende, för den tid som här redovisats, skett på ett korrekt sätt och att det inte varit något oskäligt dröjsmål i handläggningen.

### **Bedömning**

I det tidigare JO-ärendet uppgav en arbetsskadehandläggare hos försäkringskassan vid en förfrågan den 18 november 2003 att ärendet var färdigutrett och beräknades kunna tas till avgörande i socialförsäkringsnämnden inom kort. När jag fattade mitt beslut den 27 november 2003 utgick jag från att denna uppgift var korrekt. Av kassans yttrande framgår emellertid att uppgiften var felaktig. Detta finner jag ytterst anmärkningsvärt. – När det gäller den utredning som försäkringskassan därefter har genomfört finner jag dock inte anledning till någon kritik.

Någon ytterligare åtgärd från min sida är inte påkallad. Jag avslutar därför ärendet här.

## Fråga om tiden för omprövning enligt 20 kap. 10 § lagen (1962:381) om allmän försäkring

(Dnr 3063-2002)

I ett ärende, som främst gällde Stockholms läns allmänna försäkringskassa, meddelade *JO Lundin* den 14 april 2004 ett beslut med följande innehåll.

### **Anmälan**

Claes Jansson klagade på att försäkringskassan beslutar i omprövningsärenden eller begränsar anståndstiden utan att avvakta utgången av omprövningstiden – som är två månader – trots att den försäkrade begärt anstånd för att utveckla sin talan. Han anförde bl.a. följande. Försäkringskassan anser – med stöd av vad *JO* tidigare har uttalat – att anstånd endast skall medges sex veckor från det att en omprövningsbegäran mottogs. Detta synsätt innebär att den enskilde måste avvakta med sin begäran om omprövning till dess tiden för omprövning nästan gått ut för att kunna få en möjlighet att komplettera sitt ärende. Claes Jansson lämnade in beslut från försäkringskassan, bl.a. ett som innebar att försäkringskassan, vid en persons begäran om anstånd i sex månader med att komplettera sin ansökan om omprövning, medgav anstånd till en tidpunkt som inträffade före utgången av tiden för begäran om omprövning.

### **Utredning**

Anmälan remitterades till Riksförsäkringsverket (RFV) för att, efter hörande av Stockholms läns allmänna försäkringskassa i den del som avser begränsning av tiden för den försäkrades anstånd med att komplettera sin begäran om omprövning, inkomma med yttrande över vad Claes Jansson hade anfört.

Riksförsäkringsverket anförde, genom generaldirektören Anna Hedborg, i remissvaret följande.

Riksförsäkringsverket har inhämtat yttrande från Stockholms läns allmänna försäkringskassa. Försäkringskassan anser att ett beslut efter omprövning skall kunna fattas utan att försäkringskassan behöver avvakta att tiden för begäran om omprövning har gått ut.

Försäkringskassan har bl.a. anfört att *JO* vid flera tillfällen kritiserat Stockholms läns allmänna försäkringskassa för att handläggningstiden i omprövningsärendena överstiger sex veckor. Vidare har försäkringskassan anfört att det när omprövningsinstitutet infördes ansågs angeläget att försäkringskassans egna omprövningar skulle ske skyndsamt. Ärendet skulle därmed kunna komma till prövning hos domstolen så snart som möjligt om den försäkrade inte blev nöjd med omprövningsbeslutet. Utgångspunkten bör vara att försäkringskassans ursprungsbeslut är fattat på ett fullgott underlag. Vid omprövningen skall det endast i undantagsfall behöva göras ytterligare utredning. Avsikten med omprövningen är också att eventuella felaktigheter i ursprungsbeslutet skall kunna rättas snabbt.

### *Riksförsäkringsverkets inställning*

Enligt Riksförsäkringsverkets allmänna råd (RAR 2001:4) om omprövning och ändring enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring bör om-

prövning av beslut göras inom sex veckor från det att omprövning begärdes, om inte särskilda skäl föranleder annat.

Vid JO:s inspektion vid Stockholms läns allmänna försäkringskassa, kontorsområde Södertälje, den 6 mars 2002 (dnr 719-2002) antecknades bl.a. följande i protokollet (s. 5).

JO anförde att om parten eller i förekommande fall partens ombud begär anstånd med att utveckla sin talan bör självfallet anståndsbegäran vara motiverad. Enligt JO:s uppfattning bör försäkringskassan i annat fall vara restriktiv med att bevilja anstånd och generellt också vara restriktiv med att bevilja alltför långa anstånd. JO erinrade om att försäkringskassan har ett ansvar för att driva ärendet framåt.

Det är – som försäkringskassan framfört i sitt yttrande – angeläget att försäkringskassans omprövningar sker skyndsamt. Enligt Riksförsäkringsverkets mening är det därför inte alltid nödvändigt för försäkringskassan att avvakta att tiden för begäran om omprövning gått ut innan en omprövning görs. I de fall den försäkrade inte genom att begära anstånd eller på annat sätt framfört önskemål om att komplettera sin begäran om omprövning bör försäkringskassan ompröva ärendet så snart som möjligt.

Riksförsäkringsverket anser att när en försäkrad anger godtagbara skäl för sin begäran om anstånd bör rimligt anstånd beviljas.

När en försäkrad begärt anstånd med att komplettera sin ansökan om omprövning utan att ange skäl bör ett rimligt anstånd beviljas som i varje fall sträcker sig fram t.o.m. utgången av tiden för begäran om omprövning.

Att den försäkrade bereds tillfälle att komplettera sin begäran om omprövning kan bidra till att försäkringskassans underlag blir fullständigare och i vissa fall leda till att beslutet inte behöver prövas av domstol.

Claes Jansson kommenterade RFV:s remissvar och anförde bl.a. att RFV synes dela den uppfattning som han givit uttryck för i sin anmälan till JO.

### **Rättslig reglering m.m.**

Enligt 20 kap. 10 § första stycket lagen (1962:381) om allmän försäkring (AFL) skall beslut av en allmän försäkringskassa som har fattats av tjänsteman i ärenden om försäkring enligt lagen omprövas av kassan, om det begärs av en enskild som beslutet angår och beslutet inte har meddelats med stöd av 10 a §.

Enligt 13 § tredje stycket jämfört med andra stycket samma paragraf, skall en begäran om omprövning enligt 10 § vara inkommen inom två månader från den dag då klaganden fick del av beslutet.

I RFV:s allmänna råd (RAR 2001:4) om omprövning och ändring enligt AFL har angetts att en omprövning av beslut enligt 20 kap. 10 § första stycket bör göras inom sex veckor från det att omprövning begärdes, om inte särskilda skäl föranleder annat.

### **Bedömning**

Riksförsäkringsverket rekommenderar sedan länge att en omprövning enligt 20 kap. 10 § AFL skall vara slutförd inom sex veckor från det att omprövning begärdes, om inte särskilda skäl föranleder annat. JO har i ett flertal avgöranden delat denna uppfattning. I detta sammanhang finns anledning att särskilt understryka att kassans underlag redan vid tiden för grundbeslutet bör vara av

sådan kvalitet att några mer omfattande kompletteringar normalt inte skall behövas. Det är också av stor vikt att kassan driver ärendet framåt så att den enskilde inom rimlig tid har möjlighet att få sin sak prövad i domstol (jfr bl.a. JO:s ämbetsberättelse 2000/01 s. 409). Jag anser inte att det som har kommit fram i detta ärende motiverar en annan uppfattning.

Jag instämmer således i vad RFV anfört i sitt yttrande hit, nämligen att utgången av tiden för begäran om omprövning normalt inte behöver avvaktas innan omprövningsbeslut skall fattas. Om den enskilde anför godtagbara skäl för anstånd, bör försäkringskassan kunna bevilja den enskilde ett sådant av rimlig längd. Om den enskilde begär anstånd utan att ange några skäl alls bör försäkringskassan kunna bevilja anstånd t.o.m. utgången av tiden för begäran om omprövning.

Med detta uttalande avslutar jag ärendet.

## Ett initiativärende gällande formerna för ändring av en försäkringskassas beslut om bilstöd

(Dnr 2366-2003)

Den 2 oktober 2003 meddelade *JO Lundin* ett beslut med följande innehåll.

### Bakgrund

Vid min inspektion av Stockholms läns allmänna försäkringskassa, kontorsområde Huddinge, den 15 maj 2003 (JO:s dnr 1766-2003) granskades bl.a. handläggningen av ärenden rörande bilstöd.

I ett ärende hade socialförsäkringsnämnden den 29 april 2003 beslutat att bevilja den försäkrade bilstöd. En tjänsteman hos kassan fattade den 2 maj 2003 beslut om förmånens storlek och beviljade den försäkrade helt grundbidrag (60 000 kr). Den 13 maj 2003 fattade tjänstemannen beslut om halvt grundbidrag (30 000 kr). Beslutet skulle enligt dess lydelse ersätta beslutet från den 2 maj 2003.

### Utredning

Med anledning av vad som framkommit i ovan nämnda ärende beslutade jag att inom ramen för ett initiativärende utreda saken.

Försäkringskassan anmodades att yttra sig. I sitt svar anförde kassan genom direktören Henrik Meldahl i huvudsak följande.

---

Bilstöd kan enligt 5 § andra stycket 2 förordningen (1988:890) om bilstöd till handikappade lämnas till förälder till handikappat barn.

Helt grundbidrag lämnas enligt 6 § förordningen med högst 60 000 kr till bidragsberättigad som avses i 5 § första stycket. Halvt bidrag lämnas med högst 30 000 kr till bidragsberättigad som avses i 5 § andra stycket.

I förevarande ärende har bilstöd beviljats till en förälder till ett handikappat barn. Endast halvt grundbidrag kan därmed utges. I försäkringskassans beslut den 2 maj 2003 har dock helt grundbidrag beviljats. Detta beslut är därmed felaktigt. Den möjlighet försäkringskassan har att på

2004/05:JO1

eget initiativ ändra beslut i ärende om försäkring är enligt 20 kap. 10 a § lagen (1962:381) om allmän försäkring (AFL). Försäkringskassan skulle alltså i förevarande ärende inte ha ersatt det tidigare beslutet med ett nytt utan gjort en ändring enligt 20 kap. 10 a § AFL.

Vidare kan det finnas skäl att anföra följande.

Enligt 20 kap. 10 a § tredje stycket AFL får ett beslut inte ändras till den försäkrades nackdel såvitt gäller förmån som förfallit till betalning och ej heller i annat fall om det finns synnerliga skäl mot det.

En förmån anses ha förfallit till betalning när den är tillgänglig för lyftning.

Bilstöd betalas inte ut i och med beslutet om bilstödets storlek. Ett antal andra förutsättningar skall vara uppfyllda för att utbetalning skall kunna ske. Något hinder enligt 20 kap. 10 a § tredje stycket AFL för att ändra beslutet den 2 maj 2003 torde mot denna bakgrund inte ha förelegat.

Sammanfattningsvis kan konstateras att försäkringskassan agerat felaktigt då ett bilstödsbeslut ersatts med ett annat. Med anledning av vad som framkom vid JO:s inspektion har man på lokalkontoret bland berörd personal gått igenom hur beslut skall ändras. Försäkringskassan vill också anföra att kassan även fortlöpande från centralt håll informerar om bland annat reglerna om ändring av beslut.

### **Bedömning**

Försäkringskassan har på eget initiativ kunnat ändra det felaktiga beslutet från den 2 maj 2003 endast med stöd av 20 kap. 10 a § lagen (1962:381) om allmän försäkring (AFL) jämförd med 5 § lagen (1988:360) om handläggning av ärenden om bilstöd till handikappade. I den förstnämnda bestämmelsen anges ett antal förutsättningar för att ett beslut skall ändras.

Försäkringskassans beslut den 13 maj 2003 skall enligt sin ordalydelse ersätta beslutet från den 2 maj 2003. Det saknas upplysning om med vilket lagstöd det tidigare beslutet har ändrats, och det framgår inte heller vilka överväganden som har föregått ändringsbeslutet. Försäkringskassan har genom att inte uttryckligen tillämpa 20 kap. 10 a § AFL förfarit felaktigt i detta fall. Detta ger i sin tur upphov till komplicerade förvaltningsrättsliga frågor, t.ex. hur det skulle kunna omprövas eller överklagas. Dessa frågor finner jag dock inte anledning att närmare gå in på i detta sammanhang.

Med dessa påpekanden avslutas ärendet.

Fråga om besvarande av frågor i e-postmeddelanden via ordinär postgång m.m.

(Dnr 952-2003)

*JO Lundin* meddelade den 21 april 2004 följande beslut, som gällde en anmälan mot Skåne läns allmänna försäkringskassa.

### **Anmälan**

I en anmälan, som kom in till JO den 5 mars 2003, klagade A.O. på följande. En tjänsteman, K.N., vid försäkringskassans lokalkontor Erikslust hade förbjudit honom att ta kontakt via e-post. En annan tjänsteman, G.W., hade dröjt

med att besvara frågor han hade ställt i e-postmeddelanden. När G.W. svarade gjorde han det inte via e-post, utan svaret kom med den vanliga posten. A.O. ansåg dessutom att han inte hade fått svar på alla sina frågor.

### Utredning

Försäkringskassan anmodades att yttra sig över A.O:s anmälan. I sitt svar anförde kassan – dåvarande direktören Kurt Inge Persson – i huvudsak följande. A.O:s påstående att handläggaren K.N. skulle ha förbjudit honom att kontakta henne via e-post tillbakavisas. Vad gäller enhetschefen G.W:s åtgärd att besvara e-postmeddelanden via vanlig post är det kassans uppfattning att det inte föreligger någon skyldighet för myndigheterna att använda e-post i sina svar till enskilda. Däremot hade detta givetvis varit lämpligare mot bakgrund av A.O:s uppenbara preferens för detta medium samt då svaren inte inneburit någon sekretessrisk. – Att G.W. inte kunde svara lika snabbt som en handläggare berodde delvis på att det var nödvändigt att läsa igenom akten och göra vissa överväganden innan svar kunde lämnas.

A.O. kommenterade försäkringskassans yttrande.

### Bedömning

Av utredningen framgår inte annat än att försäkringskassan så långt det varit möjligt har svarat på A.O:s frågor och att detta med hänsyn till omständigheterna skett inom rimlig tid. Försäkringskassan har vidare förnekat att K.N. skulle ha förbjudit A.O. att ta kontakt med henne via e-post. Jag saknar anledning att ifrågasätta kassans uppgift och går därför inte vidare i den delen.

Den viktigaste frågan i detta ärende är emellertid om enhetschefen G.W. gjorde rätt när han valde att i ett vanligt brev besvara vissa av de frågor som A.O. hade ställt i e-postmeddelanden. I den delen är två bestämmelser i förvaltningslagen (1986:223), FL, av betydelse. Enligt 4 § andra stycket FL skall myndigheterna besvara frågor från enskilda så snart som möjligt. Av 5 § andra stycket FL framgår att myndigheterna skall se till att det är möjligt för enskilda att kontakta dem med hjälp av telefax och elektronisk post och att svar kan lämnas på samma sätt.

Den lydelse av 5 § FL som är aktuell här trädde i kraft den 1 juli 2003 (SFS 2003:246). Enligt förarbetena till bestämmelsen framstod det som angeläget att införa en otvetydig skyldighet för myndigheterna att erbjuda medborgarna att komma i kontakt med dem med hjälp av moderna kommunikationsmedel (prop. 2002/03:62 s. 11). Genom bestämmelsen klargör lagstiftaren att myndigheternas serviceskyldighet omfattar en skyldighet att göra det möjligt för allmänheten att kontakta myndigheterna med hjälp av fax och e-post och att få svar på samma sätt (prop. s. 19). Vidare anförs följande (s. 20).

Det är myndigheten som i det enskilda fallet avgör på vilket sätt ett svar skall lämnas. Även om en fråga har ställts per e-post kan det finnas situationer då det är lämpligare att svaret lämnas på annat sätt, trots att den enskilde har uttryckt önskemål om att få svaret elektroniskt. Detta kan vara fallet t.ex. om svaret kommer att innehålla uppgifter som omfattas av sekretess.

2004/05:JO1

Myndigheten ansvarar alltså för att allmänheten kan nå den med e-post. Det finns däremot ingen skyldighet för en myndighet att själv använda e-post i sin kommunikation med enskilda. En annan sak är givetvis att detta – inte minst av serviceskäl – kan vara lämpligt i många sammanhang. Den enskilde kanske inte befinner sig på den plats där han normalt tar emot sin vanliga post, men där han kan ta emot sin e-post. Det kan också vara så att den enskilde helt enkelt finner det mer praktiskt att ta emot t.ex. besked från en myndighet via e-post. Enligt min mening bör myndigheterna således ta stor hänsyn till den enskildes önskemål. Det är dock myndigheten som ytterst har ansvaret för att e-post inte används när det är olämpligt, t.ex. för att det är fråga om uppgifter som omfattas av sekretess.

I detta fall är det närmast uppenbart vad som varit A.O:s önskemål. De besked han efterfrågade förefaller heller inte ha omfattats av någon sekretess. Jag delar därför – utan att rikta någon kritik mot kassan – uppfattningen att det i detta fall hade varit lämpligare att skicka svaret med e-post.

Ärendet avslutas.



## Miljö- och hälsoskydd samt djurskydd

Kritik mot Naturvårdsverket för att i strid med jaktlagstiftningen ha tillåtit skyddsjakt på lodjur

(Dnr 2749-2001)

### Anmälan

I en anmälan klagade Lars Nyblom, i egenskap av företrädare för Riksföreningen Hänsynsfull Jakt, på Naturvårdsverkets beslut dels den 16 januari 2001, dnr 411-277-01 Nf, om jakt efter lodjur vintern 2000/2001 *utanför* renskötseområdet, dels den 2 juli 2001, dnr 411-3646-01 Nf, om skyddsjakt på björn år 2001. Han anförde bl.a. följande.

#### *Jakt efter lodjur utanför renskötseområdet*

Naturvårdsverket har genom beslutet att bevilja jakt efter 58 lodjur utanför renskötseområdet åsidosatt bestämmelserna i 7 § jaktlagen samt i 6 § och 23 a § jaktförordningen. Jakten har inget stöd i lag och beslutet åtföljs av en mycket svag motivering, vilket bevisas av att Naturvårdsverkets jurister reserverat sig mot beslutet. Inget av de kriterier som uppställs i bestämmelserna är uppfyllt. – Naturvårdsverket är skyldigt att följa EU:s art- och habitatdirektiv, oavsett om detta är likalydande med svensk lag eller inte. Den 5 april 2001 skrev EU-kommissionären Margot Wallström till den svenska regeringen och påtalade att Sverige bryter mot direktivet genom den av Naturvårdsverket beviljade jakten. – Det går inte att komma ifrån misstanken att det verkliga skälet är att Naturvårdsverket vill skydda rådjursstammen från viss predation från lodjur, eftersom jägarorganisationerna ofta hävdar att predationen från lo ”trycker ned” rådjursstammen i vissa delar av landet. – Till stöd för anmälan kompletterades denna senare med en kopia av ett av EU-kommissionen den 18 juli 2001 utfärdat motiverat yttrande, i vilket kommissionen anförde att Sverige genom bl.a. det aktuella beslutet inte uppfyllt sina skyldigheter enligt habitatdirektivet 92/43/EEG samt uppmanade Sverige att inom två månader vidta de åtgärder som krävs för att rätta sig efter yttrandet.

#### *Skyddsjakt på björn*

Beslutet är fattat dagen efter det att ändringar i 6 § och 23 a § jaktförordningen trätt i kraft. Dessa ändringar var lagstiftarens försök att få Naturvårdsverket att följa EU:s art- och habitatdirektiv, vilket verket är skyldigt att göra. Även här har en av verkets jurister reserverat sig mot beslutet och konstaterat att beslutet saknar laglig grund. Detta har inte fått Naturvårdsverket att ändra inställning att svensk lag och EU:s art- och habitatdirektiv kan åsidosättas hur som helst, utan hänsyn till laglighet och lagstiftarens mening.

## Utredningen

Anmälan remitterades till Naturvårdsverket för yttrande.

Till remissvaret fanns bl.a. de båda besluten bifogade. Beträffande skyddsjakten på lodjur hänvisade Naturvårdsverket helt till regeringens yttrande till EU-kommissionen daterat den 21 september 2001, *Angående motiverat yttrande om jakt på lodjur utanför renskötselområdet i Sverige*, i vilket anfördes bl.a. följande.

*Den svenska lodjursstammen har en gynnsam bevarandestatus*

--- enligt forskarnas bedömning krävs en stam på åtminstone 1 000 individer för att långsiktigt bevara lodjuret inom Sverige.

Antalet lodjur i Sverige uppgår till mellan 1 400 och 1 800 individer, enligt de senaste beräkningar som gjorts av lodjursforskningsprojektet. ---

Det kan således konstateras att den svenska lodjursstammen är så stor att den ur ett vetenskapligt perspektiv kan bedömas som långsiktigt livskraftig. Därtill vidhåller den svenska regeringen att även situationen i främst Norge måste beaktas vid bedömningen av populationens livskraft. Detta eftersom det från biologisk synvinkel är fråga om en sammanhängande svensk-norsk population.

Såsom har framhållits i de tidigare skrivelserna har lodjuret under det senaste årtiondet haft en positiv populationsutveckling i Sverige och dess naturliga utbredningsområde har vuxit. ---

Uppgifterna om lodjurets populationsutveckling visar således att arten på lång sikt kommer att förbli en livskraftig del av sin livsmiljö.

Vidare kan det konstateras att artens naturliga utbredningsområde varken minskar eller sannolikt kommer att minska inom en överskådlig framtid. Tvärtom visar inventeringsresultaten att populationen fortsätter att öka samt att den sprider sig allt längre söderut i landet trots den jakt som har tillåtits.

Eftersom det otvivelaktigt finns och kommer att fortsätta att finnas en tillräckligt stor livsmiljö för lodjurspopulationen kan det således, mot bakgrund av uppgifterna ovan, konstateras att den svenska lodjursstammen har en gynnsam bevarandestatus i enlighet med artikel 1 i) i habitatdirektivet.

---

*Hänsyn till orsaker som har ett allt överskuggande allmänintresse*

Den svenska regeringen hävdar inte, och har heller inte hävdat, att jakten på lodjur med stöd av artikel 16.1 a i habitatdirektivet skulle vara tillåten för att skydda rådjursstammen. De resonemang som fördes i svaret på den formella underrättelsen angående betydelsen av jakt och viltvård syftade till att ge en bakgrund till Naturvårdsverkets motiv till att tillåta jakt med hänvisning till ett överskuggande allmänintresse, dvs. att tillåta jakt enligt artikel 16.1 c i habitatdirektivet.

Kommissionen har anfört att individers intresse av att bedriva jakt på rådjur inte är ett allmänintresse. Sveriges regering vill häremot hävda att jakt och viltvård är kulturellt och socialt viktiga frågor för stora delar av befolkningen på den svenska landsbygden sedan mycket lång tid och utgör en del av ett svenskt regionalt och lokalt särdrag, till vilket hänsyn skall tas enligt artikel 2.3 i habitatdirektivet. Därmed är också frågan om jakt på lodjur en del av ett allmänintresse och inte en fråga om enskilda individers olika intressen.

De skäl som Naturvårdsverket har angivit för att tillåta jakten under vintern 2000/2001 överensstämmer således med artikel 16.1 c i habitatdi-

rektivet. Det kan här särskilt påpekas att även den sistnämnda artikeln uttryckligen hänvisar till orsaker av social karaktär.

Såvitt avser de allmänintressen som motiverat beslutet att tillåta jakten saknas annan lämplig lösning.

*Jakten bedrivs under strängt kontrollerade förhållanden*

Den svenska regeringen vidhåller att lodjursjakten bedrivits under strängt kontrollerade förhållanden samt att den skett selektivt och i begränsad omfattning. Jakten har därmed stått i överensstämmelse med artikel 16.1 e i habitatdirektivet. ---

Beträffande skyddsjakten på björn anförde Naturvårdsverket följande.

--- Populationsberäkningar visar att björnstammen ligger på ca 1 500 djur, vilket är ungefär den miniminivå som riksdagen nu fastställt (prop. 2000/01:57 Sammanhållen rovdjurspolitik).

Björnjakten likaväl som lodjursjakten har tidigare varit föremål för EU-kommissionens prövning Klagomål ([P-97/43330]) från 1999. Då accepterades de motiv som angavs att under förutsättning att en fortsatt gynnsam populationsutveckling kunde garanteras så kan en kontrollerad skydds jakt motiveras för att förhindra allvarliga skador på boskap samt hänsyn till människors säkerhet.

Naturvårdsverket vidhåller sin tidigare bedömning att: *”En helt ohämmad tillväxt av björnstammen i Sverige kan innebära risker för allmän hälsa och säkerhet och för skador. För att undvika detta bör enligt verkets uppfattning en kontrollerad tillväxt av stammen eftersträvas. Denna uppfattning ger också riksdagen uttryck för i ställningstagande till propositionen Sammanhållen rovdjurspolitik (prop 2000/01:57) som antogs i mars i år. En sådan lugnare utveckling torde vara att föredra framför en situation där i efterhand en alltför kraftig björnstam måste reduceras då omfattande och allvarliga skador blivit ett faktum. Verket gör därför bedömningen att viss jakt med stöd av de ovan nämnda föreskrifterna i jaktförordningen efter ett begränsat, och i förväg, med hänsyn till upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus, fastställt antal exemplar och under strängt kontrollerade former i övrigt torde vara den enda möjliga lösningen för att åstadkomma en sådan kontrollerad tillväxt och därmed förhindra uppkomsten av skador.”*

Det bör noteras att bestämmelserna i den av anmälaren åberopade 6 § jaktförordningen (1987:905) avser jakt som bedrivs efter vissa exemplar med stöd av tillstånd från Naturvårdsverket och inte skydds jakt som här är ifrågasatt.

Lars Nyblom kommenterade remissvaret. Han kompletterade även sin anmälan med anledning av ett beslut den 13 december 2001 av Naturvårdsverket om skydds jakt efter lodjur vintern 2001/2002.

I beslut den 12 maj 2004 anförde *JO Berggren* följande.

### **Rättslig reglering**

JO:s granskning avser i första hand en kontroll av att myndigheter och deras befattningshavare i sin verksamhet följer lagar och andra författningar samt i övrigt fullgör sina åligganden. Granskningen är av rättslig art och avser främst tillämpningen av gällande förfaranderegler. JO kan inte ändra eller upphäva ett beslut som en myndighet har fattat. Frågan om ett beslut är riktigt i sak tas upp till utredning bara när ett beslut direkt strider mot en lag eller

annan författning eller när det annars framstår som uppenbart felaktigt. Vidare gäller att JO:s granskning inte är avsedd att föregripa eller ersätta den prövning som kan ske eller har skett i ordinarie ordning.

Förutsättningarna för s.k. skyddsjakt regleras i 7 § jaktlagen (1987:259). Om det på grund av ett viltbestånds storlek finns påtagliga risker för trafikolyckor eller för allvarliga skador av vilt får, enligt 7 § första stycket, den myndighet som regeringen bestämmer besluta om jakt för att förebygga eller minska dessa risker. Det skall vara fråga om en särskilt kvalificerad skaderisk på så sätt att det bör framgå av omständigheterna att risken för skada är överhängande och att den skada som riskeras är allvarlig (se prop. 1986/87:58 s. 32).

Närmare föreskrifter om skyddsjakt finns i jaktförordningen (1987:905). Av 24 § jaktförordningen framgår att det är Naturvårdsverket som är behörig myndighet när det gäller beslut om jakt efter bl.a. lo och björn.

23 a § första stycket jaktförordningen föreskrev i dess lydelse vid tidpunkten för det nu aktuella beslutet om jakt efter lodjur att beslut om jakt fick meddelas – om det inte fanns någon annan lämplig lösning och om upprätthållandet av artens bevarandestatus inte försvårades –

1. av hänsyn till människors hälsa och säkerhet eller av andra orsaker som har ett överskuggande allmänintresse,
2. av hänsyn till flygsäkerheten,
3. för att förhindra allvarlig skada på gröda, boskap, skog, fiske, vatten eller annan egendom, eller
4. för att skydda flora eller fauna och bevara livsmiljöer.

Bestämmelsen utgör ett införlivande i svensk rätt av artikel 16.1 i rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (habitatdirektivet). Ändringen av 23 a § första stycket jaktförordningen som trädde i kraft den 1 juli 2001, dagen före beslutet om skyddsjakt på björn, innebar endast att ordalydelsen närmades texten i direktivet.

Naturvårdsverkets beslut om skyddsjakt får överklagas enligt 22 a § förvaltningslagen (1986:223) jämförd med 58 § jaktförordningen.

### **Bedömning**

#### *Beslutet om jakt efter lodjur utanför renskötseområdet*

Naturvårdsverket hänvisade i sitt beslut till 7 § jaktlagen, 23 a § och 24 § jaktförordningen samt även till 6 § jaktförordningen. Sistnämnda bestämmelse avser s.k. licensjakt. Det framgår dock tydligt av beslutet att detta rör frågan om skyddsjakt. Någon hänvisning till 6 § jaktförordningen borde således inte ha gjorts i beslutet.

I beslutet konstaterade Naturvårdsverket till en början att artens bevarandestatus medgav en begränsad jakt efter lodjur utanför renskötseområdet. Efter att ha bedömt att varken punkterna 2–4 i 23 a § första stycket jaktförordningen eller hänsyn till människors hälsa och säkerhet kunde motivera jakten anfördes bl.a. följande.

Verket anser att det är av stor betydelse för artens bevarande att lodjursstammens utveckling kan följas genom inventeringsinsatser som bidrar till ökad kunskap om utbredning och numerär. Utanför renskötselområdet är jägarnas och andra naturintresserade människors ideella insatser i det arbetet nödvändiga. För att förvaltningsmålen skall kunna uppnås krävs såväl delaktighet, förtroende som acceptans hos jägare och befolkning i de berörda områdena. Det får därför anses vara ett viktigt allmänintresse att upprätthålla en positiv attityd till lodjurets överlevnad och en motivation till fortsatt ideellt arbete. Tillåtandet av en viss jakt synes vara en förutsättning för upprätthållandet av en sådan positiv attityd. En försiktig jakt efter lodjur får därför anses vara motiverad av ett allmänintresse att upprätthålla kontrollen över lodjursstammens utveckling. Verkets bedömning är att ett lagligt stöd därför kan sägas föreligga i 23 a § 1 stycket punkt 1.

Beslutet innehöll inte någon bedömning av om det fanns någon annan lämplig lösning än att tillåta jakt.

23 a § första stycket 1 jaktförordningen motsvaras av artikel 16.1 c) i habitatdirektivet, dock att där talas om andra *tvångande* orsaker som har ett *allt* överskuggande allmänintresse, *inbegripet orsaker av social eller ekonomisk karaktär och betydelsefulla positiva konsekvenser för miljön*. I det motiverade yttrandet som ovan berörts anförde EU-kommissionen bl.a. att det bara är allmänna intressen, som kan drivas av offentliga eller privata organ, som kan hävdas mot direktivets bevarandesyften och att projekt som endast gynnar ett företag eller enskilda således inte omfattas.

Det förefaller till en början tveksamt om en positiv attityd till lodjurens överlevnad är av sådan vikt för bevarandet av lodjursarten att den medför att en viss jakt efter lodjur måste tillåtas. Mot bakgrund av vad som anförts ovan kan det vidare starkt ifrågasättas om upprätthållandet av denna positiva attityd kan anses utgöra ett sådant överskuggande allmänintresse som avses i 23 a § första stycket 1 jaktförordningen och i det bakomliggande habitatdirektivet. Oavsett hur det förhåller sig med det krävs att förutsättningarna i 7 § jaktlagen är uppfyllda för att ett beslut om skyddsjakt med stöd av 23 a § jaktförordningen skall kunna meddelas. Redan genom Naturvårdsverkets motivering av sitt beslut står det enligt min mening klart att så inte var fallet här. Jag kan med hänsyn till det sagda inte finna annat än att beslutet strider mot lag.

#### *Beslutet om skyddsjakt på björn*

I skälen för Naturvårdsverkets beslut anfördes att en helt ohämmad tillväxt av björnstammen i Sverige bör undvikas då en sådan tillväxt kan innebära risker för allmän hälsa och säkerhet och för skador. Av beslutet framgår inte klart om dessa risker bedömdes vara överhängande eller inte. Mot bakgrund av vad som anförts om JO:s granskningsverksamhet finner jag dock inte anledning att gå vidare i denna fråga.

#### *Avslutande synpunkter*

Jag är sammanfattningsvis mycket kritisk mot Naturvårdsverkets beslut den 16 januari 2001 att tillåta jakt efter lodjur utanför renskötselområdet.

2004/05:JO1

Jag noterar att Naturvårdsverket tillåtit sådan jakt med motsvarande tillämpning av 23 a § första stycket 1 jaktförordningen i beslut för såväl vintern 2001/2002 som vintern 2002/2003. Anmälan mot det sistnämnda beslutet, som har tagits upp i ärendet dnr 202-2003, kommer jag med hänvisning till det förevarande ärendet att pröva i beslut denna dag.

Ärendet avslutas.

### Initiativärende mot en kommunal nämnd angående handläggningen av ett ärende rörande klagomål om störande ljud

(Dnr 3452-2002)

Den 15 januari 2004 meddelade *JO Berggren* ett beslut med följande innehåll.

#### Initiativet

I en artikel i tidningen Expressen den 16 augusti 2002 framkom vissa uppgifter om ett ärende hos Miljönämnden i Trelleborgs kommun rörande klagomål om störande ljud från en fastighet. I artikeln uppgavs bl.a. att miljöförvaltningen till följd av en anmälan om störande ljud hade tillskrivit de fastighetsägare mot vilka klagomålen riktades och efterfrågat besked om vilka åtgärder som de hade vidtagit eller planerade att vidta i ärendet.

Jag beslutade att inleda ett initiativärende mot miljönämnden med anledning av vad som framkommit.

Akten i ärendet hos miljönämnden hämtades in och gick igenom. Av handlingarna framgick att en granne gjorde en anmälan till miljöförvaltningen den 6 augusti 2002 om att störande ljud från den ifrågavarande fastigheten utgjorde en sanitär olägenhet. Förvaltningen skickade en skrivelse till fastighetsägarna den 13 augusti 2002 med upplysning om de inkomna klagomålen och om bestämmelsen i 9 kap. 9 § miljöbalken. Enligt skrivelsen hade förvaltningen ännu inte gjort någon bedömning av ärendet. I skrivelsen anfördes att miljöförvaltningen önskade höra fastighetsägarnas synpunkter och få ett skriftligt besked om vilka åtgärder de hade vidtagit eller planerade att vidta i ärendet. Sedan fastighetsägarna kommit in med besked, bl.a. rörande de åtgärder som skulle vidtas, fattade nämnden beslut i ärendet genom ett delegationsbeslut den 23 augusti 2002, D 295/2002. I beslutet anfördes att fastighetsägarna kommer att vidta skäliga åtgärder för att förhindra uppkomsten av olägenheter för människors hälsa och att anmälan därför lämnades utan ytterligare åtgärd.

I ett beslut den 28 februari 2002 (ärende dnr 2484–2487-2001) gjorde jag allmänna uttalanden angående den situationen när tillsynsmyndigheter på miljö- och hälsoskyddsområdet begär att en enskild skall komma in med uppgifter om vidtagna eller planerade åtgärder. Jag anförde följande.

När en myndighet vänder sig till en enskild och begär att denne skall vidta åtgärder, t.ex. för att minska buller, förutsätter detta att myndigheten har genomfört någon form av utredning i ärendet som visar hur förhållandena är på den aktuella platsen. Utan en utredning har myndigheten

inte underlag för att kunna ta ställning till om det finns anledning att begära att en enskild skall vidta åtgärder. Vidare krävs givetvis att myndigheten mot bakgrund av tillämpliga författningsföreskrifter har funnit sig ha fog för att ålägga den enskilde att vidta åtgärder. En annan sak är att en myndighet, t.ex. med anledning av inkomna klagomål, kan lämna information till en enskild beträffande vilka regler som gäller, om detta således inte utformas som ett åläggande gentemot denne. Så snart myndigheten framställer krav på att en enskild skall vidta åtgärder skall detta formuleras i ett beslut, som förses med fullföljdshänvisning.

Miljönämnden i Trelleborgs kommun anmodades att med beaktande av det nyss nämnda JO-beslutet yttra sig beträffande handläggningen av det förut beskrivna ärendet.

### Utredning

Miljönämnden anförde, i ett den 6 december 2002 beslutat yttrande, bl.a. följande.

Inledningsvis vill miljönämnden påpeka att miljöbalkens regler ålägger såväl den som bedriver/avser bedriva verksamhet som alla som vidtar en åtgärd att utföra de skyddsåtgärder, iaktta de begränsningar och vidta de försiktighetsåtgärder i övrigt som behövs för att förebygga, hindra eller motverka att verksamheten eller åtgärden medför skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljö. Således görs ingen skillnad mellan den som har verksamhet och enskild.

Miljönämnden konstaterade efter erhållandet av anmälan att den omfattades av miljöbalkens regler med hänvisning till 9 kap. 3 och 9 §§; olägenhet och fastighetsägares ansvar. Enligt miljöbalken 26 kap. 21 och 22 §§ föreligger en skyldighet för den som bedriver verksamhet eller vidtar en åtgärd att lämna uppgifter och handlingar samt genomföra undersökningar som krävs för tillsynen enligt balken. I enlighet med förvaltningslagens regler sörjde miljönämnden för att ärendet utreddes på behövligt sätt genom att i skrivelse till berörd part bereda denne möjlighet att yttra sig över anmälan. Av skrivelsen framgick att fastighetsägaren ombads att kontakta miljönämnden per telefon eller brev för att yttra sig över anmälan samt ange vilka åtgärder denne vidtagit eller planerade att vidtaga. Miljönämnden har med skrivelsen avsett att utreda ärendet på ett sådant sätt att underlag fanns för att ta ställning till om miljönämnden skulle meddela något föreläggande eller förbud enligt miljöbalken. Således har fastighetsägaren i skrivelsen inte ålagts att vidta åtgärder. Då det av fastighetsägarens yttrande framgick att de avsåg att vidta skäliga åtgärder, beslutade miljönämnden att anmälan inte föranledde någon ytterligare åtgärd från nämnden.

### Bedömning

Ärendet hos miljönämnden rörde klagomål om störande ljud från lekande barn. I en muntlig anmälan till miljöförvaltningen den 6 augusti 2002 uppgavs bl.a. att barnen skrek i trädgården under eftermiddagarna fram till ca kl. 19.30 på kvällarna.

Miljönämnden har i remissyttrandet hänvisat till bl.a. föreskrifterna i 9 kap. 3 och 9 §§ miljöbalken.

Av 9 kap. 9 § miljöbalken framgår att bostäder och lokaler för allmänna ändamål skall brukas på ett sådant sätt att olägenheter för människors hälsa

inte uppkommer och hållas fria från ohyra och andra skadedjur. Ägare eller nyttjanderättshavare till den berörda egendomen skall vidta de åtgärder som skäligen kan krävas för att hindra uppkomsten av eller undanröja olägenheter för människors hälsa.

Med olägenhet för människors hälsa avses, enligt 9 kap. 3 § miljöbalken, störning som enligt medicinsk eller hygienisk bedömning kan påverka hälsan menligt och som inte är ringa eller helt tillfällig.

JO uttalar sig normalt inte angående myndigheternas ställningstaganden i sak. Jag har därför inte anledning att yttra mig om t.ex. huruvida det som klagomålet till miljönämnden gällde utgjorde en sådan olägenhet för människors hälsa som avses i den sistnämnda föreskriften. Min utredning har tagit sikte på nämndens handläggning av ärendet.

Miljönämnden har i remissyttrandet framfört att den genom sin skrivelse den 13 augusti 2002 till fastighetsägarna inte ålade dem att vidta åtgärder. Enligt nämnden var avsikten med skrivelsen att utreda ärendet på ett sådant sätt att underlag fanns för att ta ställning till om miljönämnden skulle meddela något föreläggande eller förbud enligt miljöbalken. Jag instämmer i att skrivelsen inte innehöll något åläggande för fastighetsägarna att vidta åtgärder. I skrivelsen uppmanades fastighetsägarna dock att ge besked om vilka åtgärder som de hade vidtagit eller planerade att vidta i ärendet. I sitt svar till nämnden kommenterade fastighetsägarna påståendena om ljudstörningar. De bestred vissa uppgifter i anmälan och ansåg sammanfattningsvis att klagomålet var obefogat. Samtidigt lämnade de dock upplysningar om åtgärder som de skulle vidta i ärendet.

Det är uppenbart att vid tidpunkten för nämndens skrivelse till fastighetsägarna kunde varken nämnden eller dess tjänstemän ha någon grundad uppfattning beträffande de uppgifter som hade lämnats i anmälan. För att få det fordrades först att anmälan utreddes, vilket skedde genom skrivelsen den 13 augusti 2002 till fastighetsägarna. I det skedet av handläggningen borde nämnden dock inte ha efterfrågat upplysningar om åtgärder som fastighetsägarna hade vidtagit eller planerade att vidta. En sådan förfrågan kan nämligen medföra en påverkan på fastighetsägaren att ändra sitt beteende. Detta kan inte anses acceptabelt i en situation då myndigheten inte ens har utrett riktigheten av uppgifterna i anmälan.

Vidare bör myndigheten eller dess förvaltning innan en sådan förfrågan sker ha bedömt att det som framkommit i ärendet kan leda till ett ingripande enligt de tillämpliga författningarna. Om något ingripande inte kan komma i fråga finns det normalt inte anledning för en fastighetsägare att vidta några åtgärder.

Med dessa uttalanden och den kritik som ligger i det sagda avslutar jag initiativärendet.



## Utbildnings- och kultursektorn

Initiativärende mot en skola med anledning av företagen visitation av elevers väskor och skåp – Fråga om åtgärderna stått i strid med bestämmelserna i 2 kap. 6 § andra meningen regeringsformen (RF) angående skyddet mot kroppsvisitation, husrannsakan och liknande intrång

(Dnr 1924-2002)

JO André meddelade den 26 april 2004 ett beslut med följande innehåll.

### Initiativet

I en artikel på Bäragslagsbladets hemsida den 28 maj 2002 rapporterades om en händelse vid Stureskolan i Arboga kommun fredagen den 24 maj 2002. Enligt artikeln hade Stureskolans ledning låtit visitera elevernas väskor. I några fall skulle även plånböcker ha genomletats. Syftet med visitationen var att leta efter ballonger och vattenpistoler. Det hade förekommit vattenlekar under senare år i samband med skolavslutningarna. Ingen elev fick komma in i skolan utan att först ha visat upp innehållet i väskan. De som vägrade skrevs upp för ett senare besök hos rektor. Vid skolan hade också företagits en genomsökning av elevernas skåp med anledning av ett anonymt tips om att det fanns narkotika i skolan.

### Utredning

Jag beslöt att ta upp saken till utredning och att inhämta yttrande från Barn- och ungdomsnämnden i Arboga kommun. Nämnden (majoriteten) lämnade som sitt remissvar ett yttrande undertecknat av skolchefen Lars Strååt. I yttrandet anfördes följande.

Bakgrunden till händelserna fredagen den 24 maj 2002 framgår av rektor Ahléns brev till målsmännen (*se nedan; JO:s anm.*). Det finns ingen anledning att ifrågasätta denna beskrivning.

Av rektor Ahléns brev framgår vidare motiven till skolans agerande. Någon anledning att ifrågasätta dessa motiv föreligger inte. Skolledningens vid Stureskolan vidtog de åtgärder som ansågs lämpliga för att skydda elever och personal från att drabbas av "vattenkrig".

Vad gäller rektor Ahléns skrivning om "Genomgång av skåp" skall påpekas att misstanke förelåg om att det fanns narkotiska preparat i ett eller flera elevskåp.

Av underlaget till förslaget till remissvar som undertecknats av dåvarande rektor Gunilla Ahlén framgick bl.a. följande.

I Bäragslagsbladets 28 maj 2002 fanns följande artikel "Elever protesterar mot visitationer". Här följer våra kommentarer till de påståenden, som tas upp i artikeln:

Ingen släpptes in

I artikeln framgår att ingen släpptes in i skolan utan att visa upp innehållet i skolväskan. I brev till hemmen 2002-05-27 bil 1 (*se nedan; JO:s*

*anm.*) meddelas att ingen elev vägrades komma in i skolan. Även de elever som inte ville öppna sina väskor släpptes in.

#### Besök hos rektor

Elever – 9 st – som inte ville visa upp sina väskor fick vänta utanför för att få ett samtal med en lärare, som förklarade varför vi hade vidtagit denna åtgärd. Dessa 9 elever skrevs upp för att sedan få ett samtal med sin mentor. Ingen elev har trätt fram och bekräftat att någon lärare skulle ha genomlett plånböcker. Eleverna fick själva öppna sina väskor och visa innehållet.

#### Genomsökning av skåp

Eleverna i årskurs 8 fick öppna sina skåp under övervakning av två vaktmästare. Enbart eleven rörde saker i skåpet. Ingen elev vägrade att öppna sitt skåp. Ingenting misstänkt sågs i skåpen. Vi hade fått falskt alarm. Bifogar Kontrakt upprättat mellan Stureskolan och eleven – Elevens exemplar och Skolans exemplar. Bil 2 och bil 3 (utdrag ur elevens exemplar återges nedan; JO:s anm.). Skolan kontaktade inte föräldrarna till eleverna i årskurs 8 eftersom ingenting misstänkt hittades.

#### Affischer vid ingångarna

Bifogar kopia av affischerna vid ingångarna. Bil 4 (ej återgiven här; JO:s anm.).

#### Avvisa elever

Inga elever avvisades från skolan. Se ovan.

Av Gunilla Ahléns brev den 27 maj 2002 till målsman för Stureskolans elever framgick bl.a. följande.

Utifrån TV-inslag och tidningsartiklar vill jag lämna följande information:

Torsdagen 23 maj förekom lek med vattenfyllda ballonger och vattenpistoler under skoltid, vilket hade till följd att vissa elever blev blöta. Detta upplevdes mycket obehagligt av eleverna och personalen.

På Stureskolan värnar vi om att ha en god arbetsmiljö för alla som vistas här under skoltid. Vi tillämpar arbetsmiljölagen, Arboga kommuns skolplan, Stureskolans arbetsplan och våra trivselregler. Skolan är en arbetsplats där alla – såväl personal som elever – måste kunna utföra sina arbetsuppgifter i samarbete och samförstånd. Alla bör sträva efter att skapa trivsel och arbetsglädje. Detta gör man bäst genom att visa hänsyn, artighet och respekt mot varandra.

Vi anser att detta inte har efterlevts när man som elev eller personal riskerar att bli genomblöt på sin arbetsplats.

Inför fredagen 24 maj fick personal veta av oroliga elever att det skulle bli ett intensivare vattenkrig under fredagen. Jag tillsammans med personalen beslutade då att:

- sätta upp plakat på alla dörrar, där vi talade om att vattenpistoler och dylikt är förbjudet
- släppa in eleverna genom en av ytterdörrarna
- be dem öppna sina väskor och lämna ifrån sig ballonger och vattenpistoler.

Elever, som inte ville öppna sina väskor fick vänta utanför för att få ett samtal med en lärare, som förklarade varför vi hade vidtagit denna åtgärd.

gård. Dessa elever – 9 stycken – skrevs upp för att sedan få ett samtal med sin mentor. Inga elever vägrades komma in i skolan. Även de elever som inte ville öppna sina väskor släpptes in.

Några elever har roat sig med att kasta kamrater i dammen i Ahllöfs-parken. Ingen skall behöva utsättas för denna förnedrande handling med risk för skada. På grund av detta har dammen tömts på vatten.

Vi hoppas att alla föräldrar vill samarbeta med oss i skolan och prata med ert barn om vikten av att ha ett värdigt och trevligt terminsslut.

Av till remissvaret fogad blankett rubricerad *Kontrakt upprättat mellan Stureskolan och eleven* framgick bl.a. följande.

Kontraktet gäller som en förutsättning för att få inneha ett elevskåp.

Detta avtal medger att rektor eller rektors ersättare tillsammans med vaktmästaren eller vaktmästarens ersättare kan bereda sig tillträde till elevskåp om det finns välgrundad misstanke att eleven förvarar något av nedanstående i sitt skåp.

Dock skall eleven i första hand beredas möjlighet att självant öppna sitt skåp. Om eleven vägrar eller inte kunnat kontaktas, har skolan ovanstående rättighet.

Vid **varje** tillfälle då tillträde till elevskåp har genomförts av skolan kommer målsman att kontaktas. Polisanklagan kan också komma att ske.

1. NARKOTIKA Alla preparat som klassas som narkotika enligt lag
2. ALKOHOL Alla drycker som klassas som alkohol enligt lag (dvs. alkoholhaltig dryck med en alkoholhalt överstigande 2.25 volymprocent)
3. VAPEN Alla vapen, även knivar och andra föremål, som finns reglerat i brottsbalken 36 § 3
4. STÖLD- alternativt HÄLERIGODS
5. SYMBOLER och annat som är uttryck för HETS MOT FOLKGRUPP
6. TOBAK och SNUS

### **Bedömning**

Av 2 kap. 6 § andra meningen regeringsformen (RF) framgår att varje medborgare gentemot det allmänna är skyddad mot kroppsvisitation, husrannsakan och liknande intrång. Skyddet är inte absolut utan kan enligt 2 kap. 12 § RF begränsas genom bestämmelse i lag för att tillgodose ett ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle. Exempel på sådan av rättsordningen godtagen inskränkning i skyddet är bestämmelserna i 28 kap. rättegångsbalken som ger domstol, åklagare, undersökningsledare samt – undantagsvis – polisman rätt att under vissa betingelser förordna om husrannsakan och kroppsvisitation som ett led i brottsutredning.

Skolor inom det offentliga skolväsendet omfattas av "det allmänna" enligt 2 kap. 6 § RF. Det finns dock ingen lagreglering som ger rektor eller annan inom skolledningen rätt att förordna om att sådana åtgärder som kroppsvisitation och husrannsakan skall tillgripas mot elever. Avgörande för bedömningen i detta ärende blir därmed om rektors åtgärd att låta söka igenom väskor och skåp är att anse som kroppsvisitation respektive husrannsakan i den mening som avses i 2 kap. 6 § RF.

#### *Visitation av väskor*

Av remissvaret framgår att rektor tillsammans med personalen beslutade att be eleverna att öppna sina väskor och lämna ifrån sig ballonger och vattenpistoler. De elever som inte ville öppna sina väskor fick vänta utanför skolan för att få ett samtal med en lärare. Dessa elever skrevs upp för att få ett samtal med sin mentor och släpptes sedan in i skolan.

Inledningsvis kan jag konstatera att utredningen inte ger stöd för att några plånböcker genomletades eller att någon elev nekades att komma in i skolan.

När det därefter gäller uppmaningen till eleverna att öppna sina väskor gör jag följande bedömning.

Kroppsvisitation innebär inte bara en undersökning av vad någon har på sig utan även föremål som någon bär med sig, t.ex. en väska, se prop. 1975/76:209 s. 147. I förevarande fall har inte klart framgått om elevernas väskor genomsöktes av skolans personal eller om väskorna endast öppnades så att personalen kunde se vad som förvarades i dem. Oavsett hur det förhåller sig med detta har jag inte kommit till någon annan slutsats än att åtgärden måste vara att bedöma som en kroppsvisitation i den mening som avses i regeringsformen. Skolledningen har därmed inte kunnat vidta åtgärden utan lagstöd. Som ovan nämnts har inte funnits något sådant stöd för skolledningens åtgärd. Skolledningen kan således inte undgå kritik för den vidtagna åtgärden.

Skolledningen har ett ansvar enligt bl.a. arbetsmiljölagen (1977:1160) och skolförfattningarna för att upprätthålla en god arbetsmiljö. Skolledningen måste vidare anses ha vissa befogenheter att vidta åtgärder inom ramen för sin allmänna skyldighet att upprätthålla ordningen i skolan. I förevarande ärende vidtog, enligt remissvaret, skolledningen de åtgärder som ansågs lämpliga för att skydda elever och personal från att drabbas av "vattenkrig". Det ankommer givetvis på skolledningen att stävja lekar som kan urarta och leda till bl.a. våldsamheter och skadegörelse. Jag har i och för sig förståelse för att skolledningen måste vidta effektiva åtgärder i det aktuella fallet. I sin strävan att skydda elever och personal i en sådan situation som förelåg måste skolledningen emellertid använda sig av metoder och medel som har stöd i gällande lag. Jag har inte för egen del sådan kännedom om förhållandena i detta fall att det ger mig underlag för att anvisa vilka andra metoder som hade kunnat vara tänkbara för att upprätthålla ordningen vid skolan. Jag vill därför inte göra något uttalande i den delen.

I detta sammanhang kan det diskuteras om en skolledning behöver utökade befogenheter att ingripa för att uppfylla sitt ansvar att upprätthålla ordningen vid en skola. I vad mån skolförfattningarna bör kompletteras i detta hänseende är en fråga som kan vara av intresse i Utbildningsdepartementets pågående lagstiftningsarbete med bl.a. en ny skollag.

#### *Visitation av elevskåp*

JO har tidigare (se bl.a. JO:s ämbetsberättelse 1978/79 s. 396 och 1988/89 s. 352) inte funnit stöd för uppfattningen att åtgärden att med hjälp av dubblettnycklar öppna elevskåpen och visitera deras innehåll skulle vara att anse som hus-

rannsakan i regeringsformens mening. I det senare beslutet anförde JO Ragnemalm bl.a. följande.

Avgörande för denna slutsats är, att jag ej betraktar elevskåpen som elevernas vis-á-vis skolledningen slutna förvaringsutrymmen. Det är emellertid av största betydelse, att eleverna har klart för sig, under vilka villkor de disponerar elevskåpen. Eljest föreligger risk för att elever uppfattar sig som utsatta för integritetskränkande övergrepp i samband med sådana händelser som kontrollen av skåpen i Heidenstamskolan. Det bör därför ankomma på skolan att informera eleverna, då de tilldelas elevskåp, om att dessa utrymmen endast är avsedda för förvaring av böcker och andra för skolarbetet nödvändiga hjälpmedel, och att de ej är slutna i den meningen, att de skyddas från skolledningens insyn jämlikt grundlagsbestämmelserna om förbud mot husrannsakan. Vidare bör eleverna informeras om att skolledningen förfogar över dubblettnycklar till skåpen.

Av rektors yttrande samt till remissvaret fogade kopior av kontrakt mellan Stureskolan och eleven framgår villkoren för innehav av elevskåp, bl.a. att rektor under vissa förutsättningar kan bereda sig tillträde till elevskåp. Eleverna har således informerats om under vilka villkor de disponerar skåpen.

Enligt kontraktet krävs, för att rektor skall kunna bereda sig tillträde till ett elevskåp, att det finns välgrundad misstanke att eleven förvarar något av de i kontraktet uppräknade otillåtna föremålen. Enligt artikeln i Bäragslagsbladet var genomsökningen föranledd av ett anonymt tips. Enligt skolchefens yttrande förelåg det misstanke om att det fanns narkotiska preparat i ett eller flera elevskåp. Om den misstanke som förelåg var av den karaktären att den kunde anses vara välgrundad är en bedömningsfråga. JO är generellt återhållsam med att uttala sig i sådana frågor. Jag finner inte anledning att närmare utreda och ta ställning till om bedömningen i detta fall var korrekt.

Jag finner sammanfattningsvis inte skäl till någon kritik mot skolledningen med anledning av genomsökningen av elevskåpen. Jag har dock noterat att målsman inte har informerats om genomsökningen av skåpen trots att det enligt det ovan redovisade kontraktet skall ske vid varje tillfälle.

---

Med den kritik som framgår av det ovan anförda vad gäller visitationen av elevernas väskor avslutas ärendet.

Mot bakgrund av vad som har anförts ovan angående skolledningens möjligheter att ingripa för att upprätthålla ordningen i skolan överlämnas en kopia av detta beslut till Utbildningsdepartementet för kännedom.

Vissa uttalanden rörande förutsättningarna för att i en grundskola respektive förskoleklass ta emot en elev efter framställning från endast den ene av barnets vårdnadshavare

(Dnr 2996-2002 och 3180-2002)

### **I. Mottagande av elev i grundskolan (2996-2002)**

I ett beslut den 16 januari 2004 uttalade *JO André* följande i bedömningsdelen.

Grundläggande bestämmelser om vårdnadshavares ansvar finns i 6 kap. 2 § andra stycket föräldrabalken. Närmare regler om vårdnadens utövande finns i 6 kap. 11–13 §§ föräldrabalken. Barnets vårdnadshavare har rätt och skyldighet att bestämma i frågor som rör barnets personliga angelägenheter. Om barnet har två vårdnadshavare skall de enligt 6 kap. 13 § föräldrabalken tillsammans utöva bestämmanderätten. Det krävs alltså normalt gemensamma beslut i frågor som rör vårdnaden. Bestämmanderätten utövas dock av den ena vårdnadshavaren ensam när den andra till följd av frånvaro, sjukdom eller annan orsak är förhindrad att ta del i beslut rörande vårdnaden och beslutet inte kan skjutas upp utan olägenhet. Beslut som är av ingripande betydelse för barnets framtid får dock inte fattas av den ena vårdnadshavaren ensam, om inte barnets bästa uppenbarligen kräver det.

Bestämmelsen i 6 kap. 13 § föräldrabalken skall inte tolkas så att båda föräldrarna, även om ingen är direkt förhindrad, skall behöva delta i alla vardagliga avgöranden. Om föräldrarna inte sammanbor måste med nödvändighet den förälder som har barnet hos sig fatta de flesta beslut som rör den dagliga omsorgen. I förarbetena till lagstiftningen uttalades att till den dagliga omsorgen hör frågor om bl.a. barnets mat, kläder, sovtider och hur barnet skall tillbringa sin fritid. Däremot undantogs beslut av mer ingripande betydelse för barnets framtid, t.ex. frågor som rör barnets skolgång och bosättning (prop. 1975/76:170 s.178).

Någon förändring såvitt avser kravet på gemensamma beslut i frågor som rör barnets skolgång och bosättning har inte skett. Enligt gällande rätt krävs alltså att vårdnadshavarna är överens om att deras barn skall byta skola. Om vårdnadshavarna inte kan enas i en sådan fråga kan detta ytterst leda till att den gemensamma vårdnaden måste upplösas.

Enligt 4 kap. 5 § skollagen (1985:1100) skall hemkommunen – folkbokföringskommunen – sörja för att utbildning kommer till stånd för var och en som enligt lagen har rätt att gå i grundskolan. I skollagen finns det bestämmelser som tillåter avsteg från denna huvudregel. I 4 kap. 8 § skollagen stadgas sålunda att en kommun i sin grundskola även skall ta emot en elev för vars grundskoleutbildning kommunen inte är skyldig att sörja, om eleven med hänsyn till sina personliga förhållanden har särskilda skäl att få gå i den kommunens grundskola. Enligt 4 kap. 8 a § skollagen har en kommun också rätt att, efter önskemål av vårdnadshavare, i sin grundskola ta emot en elev från en annan kommun. I båda fallen har kommunen rätt till ersättning för sina kostnader för elevens utbildning från elevens hemkommun, låt vara att

ersättningens storlek är beroende av om eleven tas emot på grund av särskilda skäl eller vårdnadshavarens önskemål.

Av utredningen framgår att M:s mor i månadsskiftet juli/augusti 2002 kontaktade rektor för Kyrkheddinge skola i Staffanstorps kommun angående önskemål om att skolan skulle motta M. som elev i första klass vid höstterminens början. Rektor informerades bl.a. om att modern och M. skulle flytta till Staffanstorps kommun i början av hösten 2002. Moderns bostad låg inom Kyrkheddinge skolas upptagningsområde. Därigenom förelåg det i och för sig skäl som motiverade att M. skulle tas emot som elev vid skolan, även om han ännu inte var folkbokförd i Staffanstorps kommun. Som ovan anförts är dock beslut i frågan om barns skolgång ett sådant beslut som vårdnadshavarna har att fatta gemensamt.

Skolan måste känna till och kunna belägga de förhållanden som ligger till grund för att barnet skall tas emot i skolan. Detta innebär bl.a. att en skola, genom att inhämta besked från folkbokföringen, måste kontrollera uppgifterna om vem eller vilka som är vårdnadshavare för barnet. Vidare måste vårdnadshavarens respektive vårdnadshavarnas inställning till inskrivning i viss skola klarläggas (se JO:s ämbetsberättelse 2001/02 s. 397 och JO:s beslut den 12 april 2002, dnr 372-2001). Om det finns två vårdnadshavare sker detta enklast genom att båda undertecknar en ansökan om placering av barnet i den aktuella skolan.

Det kan i sammanhanget finnas anledning att ur det sistnämnda JO-beslutet återge följande angående de skäl som ligger till grund för min åsikt att skolan, vid gemensam vårdnad, måste förvissa sig om att vårdnadshavarna är ense i frågan om inskrivning av ett barn i en viss skola.

Enligt 3 kap. 1 § skollagen 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 i 3 kap. 13 § skollagen angående kommunens skyldighet att se till att skolpliktiga elever i dess skola får föreskriven utbildning. Enligt 3 kap. 15 § skollagen skall den som har vårdnaden om ett skolpliktigt barn se till att barnet fullgör sin skolplikt. Om en skolpliktig elev i det offentliga skolväsendet för barn och ungdom inte fullgör sin skolgång och detta beror på att elevens vårdnadshavare inte har gjort vad på dem ankommer för att så skall ske, får styrelsen för utbildningen – enligt 3 kap. 16 § skollagen – vid vite förelägga elevens vårdnadshavare att iaktta sina skyldigheter. Skollagen innehåller även en bestämmelse om närvaroplikt för den enskilde eleven. Enligt 3 kap. 11 § skollagen 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. Av bestämmelserna framgår att vårdnadshavaren, eleven och skolhuvudmannen har ett gemensamt ansvar för att skolplikten fullföljs. Skolförfattningarna förutsätter även ett fortgående samarbete med vårdnadshavaren angående elevens skolsituation (se t.ex. avsnitt 2.4 i 1994 års läroplan för det obligatoriska skolväsendet, förskoleklassen och fritidshemmet).

Det är mot denna bakgrund och med hänsyn till vad som tidigare anförts om tillämpningen av föräldrabalkens bestämmelser om vårdnad som det är nödvändigt att det vid inskrivning av ett barn i en viss skola blir

klarlagt vem eller vilka som är barnets vårdnadshavare och, för det fall det finns två vårdnadshavare, bådas inställning i frågan.

Av remissvaret framgår att M. mottogs med stöd av 4 kap. 8 § skollagen. Jag har i ett tidigare beslut (se JO:s ämbetsberättelse 2002/03 s. 362) uttalat bl.a. följande.

Det kan här tilläggas att det, även när det är fråga om en placering enligt 4 kap. 8 § skollagen, självfallet krävs att skolan har kännedom om de närmare omständigheterna i ärendet. Det är visserligen inte en formell förutsättning för tillämpning av den bestämmelsen att det finns en ansökan från barnets vårdnadshavare eller ens någon utredning om dennes önskemål i placeringsfrågan. Enligt min uppfattning bör skolan emellertid som regel också i dessa fall informera sig om vem eller vilka som är vårdnadshavare och efterhöra deras respektive inställning till inskrivning i skolan. En annan sak är att det är kommunen som självständigt har att ta ställning till om det i en uppkommen situation föreligger sådana särskilda skäl som kan föranleda en placering med stöd av 4 kap. 8 § skollagen.

När M. mottogs i Kyrkheddinge skola synes skolan ha känt till att föräldrarna hade gemensam vårdnad och att det pågick en vårdnadstvist. Det får också förutsättas att skolan underrättades om att M.L. var den andre av barnets vårdnadshavare. Skolan vidtog emellertid inte några åtgärder för att efterhöra hans inställning. I enlighet med vad som anförts ovan anser jag att skolledningen vid Kyrkheddinge skola, inför beslutet om M. skulle skrivas in i skolan eller inte, borde ha kontaktat M.L. och klargjort vilken uppfattning han hade i frågan. Efter att ha fått samtliga omständigheter klart för sig hade det sedan ankommit på skolan att ta ställning till om situationen var sådan att det förelåg särskilda skäl att med stöd av bestämmelsen i 4 kap. 8 § skollagen motta M. i skolan.

Avslutningsvis vill jag tillägga följande. JO har under de senaste åren utrett ett flertal ärenden som rör skolors agerande i fall där vårdnadshavare varit oeniga om barns skolgång eller deltagande i barnomsorgsverksamhet. I ett ärende som gällde val av förskola fann jag – mot bakgrund av att regeringen aviserat tillsättningen av en kommitté med uppgift att bl.a. se över 1998 års vårdnadsreform – anledning att överlämna en kopia av beslutet till Regeringskansliet (JO:s dnr 3285-2000, beslut den 24 januari 2002). Regeringen har under 2002 tillsatt en parlamentarisk kommitté som utreder vissa frågor om vårdnad, boende och umgänge (Ju 2002:89). Jag finner skäl att till nämnda kommitté överlämna en kopia för kännedom av förevarande beslut.

Med den kritik som framgår av det anförda avslutas ärendet.

## **II. Mottagande av elev i förskoleklass (3180-2002)**

I beslut den 30 januari 2004 uttalade *JO André* följande i bedömningsdelen.

— — —

Den sexårsverksamhet som tidigare bedrevs inom ramen för förskolan bildade den 1 januari 1998 en ny skolform inom det offentliga skolväsendet för barn och ungdom som fick benämningen förskoleklass.



Varje kommun svarar, enligt 2 b kap. 2 § skollagen, för att barn som är bosatta i Sverige och som stadigvarande vistas i kommunen anvisas plats i förskoleklassen från och med höstterminen det år då barnet fyller sex år till dess att barnet skall börja fullgöra sin skolplikt. Enligt 2 b kap. 3 § skollagen skall plats i förskoleklassen anvisas så nära barnets eget hem som möjligt med beaktande av vad som krävs för att effektivt utnyttja lokaler och andra resurser. Skälig hänsyn skall också tas till vårdnadshavarens önskemål. Utbildningen i förskoleklassen skall stimulera varje barns utveckling och lärande och ligga till grund för fortsatt skolgång. Som redan framgått är kommunen skyldig att anordna förskoleklass. Det är dock frivilligt för föräldrarna att låta barnen delta i verksamheten.

JO har inte tidigare haft anledning att ta ställning i frågan om val av skola vid placering i förskoleklass kräver ett gemensamt beslut av vårdnadshavarna. Skolverket har i beslut den 14 december 2003, dnr 51-2002:3774, funnit att val av skola vid placering i förskoleklass, liksom beslut om huruvida barnet skall gå i förskoleklass eller ej, är av så ingripande betydelse för barnet att ett gemensamt beslut av vårdnadshavarna krävs. Skolverkets skäl härtill är att förskoleklass är en skolform och att val av skola i förskoleklassen ofta styr valet av grundskola. Jag instämmer i den bedömning som Skolverket har gjort. Den omständigheten att förskoleklassen, till skillnad från grundskolan, inte är en obligatorisk skolform ändrar inte mitt ställningstagande.

Nämnden har i sitt remissvar inte uttryckligen kommenterat M.S:s uppgifter om hur anmälan av sonen L. till förskoleklass hanterades. Av vad som framgår av utredningen kan jag inte dra någon annan slutsats än att Rösjöskolans skolledning inte heller i detta fall tog någon kontakt med M.S. för att efterhöra hans inställning. Mot bakgrund av att rättsläget i frågan synes ha varit oklart vill jag emellertid inte rikta någon kritik mot skolledningen för att den inte informerat sig om M.S:s inställning innan den tog emot L. i förskoleklassen.

Avslutningsvis vill jag tillägga följande. JO har under de senaste åren utrett ett flertal ärenden som rör skolors agerande i fall där vårdnadshavare varit oeniga om barns skolgång eller deltagande i barnomsorgsverksamhet. Jag har tidigare överlämnat kopior av beslut rörande val av förskola samt grundskola till Regeringskansliet respektive den kommitté som utreder vissa frågor om vårdnad, boende och umgänge (Ju 2002:89). Jag finner skäl att till nämnda kommitté överlämna en kopia av även förevarande beslut för kännedom.

En högstadieskola har genomfört urinprovstagning av elev i anledning av misstanke om drogmissbruk – Fråga bl.a. om åtgärden har stått i överensstämmelse med gällande lagstiftning. Även vissa uttalanden rörande sekretessen mellan bl.a. skolhälsovården och polisen

(Dnr 3700-2002)

### **Anmälan**

N.R. framförde i en anmälan, som inkom till JO den 21 oktober 2002, klagomål mot rektorn Lars-Ewert Rosenlund, vikarierande biträdande rektorn Sara Brogård, skolsköterskan Ramona Weinhöfer och skolkuratoren Ann Bjerking, samtliga vid Skansenskolans högstadium i Mörbylånga kommun. N.R. riktade kritik mot hur skolan hade handlagt ett ärende rörande hans son E. gällande urinprovstagning i anledning av misstanke om drogmissbruk. N.R. anförde i huvudsak följande. Den 7 oktober 2002 kontaktades E:s mor per telefon av biträdande rektorn, som upplyste henne om att E. ”går på droger”. Biträdande rektorn uppgav vidare att skolan avsåg att drogtesta E. och bad därför E:s mor att komma till skolan. När modern anlände till skolsköterskemottagningen väntade skolsköterskan, kuratorn och E. på henne. Efter det att E. hade lämnat ett urinprov gjordes två test. Båda testen var positiva. I anledning härav skickades ett prov till Karolinska sjukhuset för analys. Den 17 oktober 2002 ringde skolsköterskan upp E:s mor och informerade henne om att det prov som hade skickats för analys var negativt. I samband därmed informerades E:s mor även om att den polisanmälan som hade gjorts i samband med det positiva drogtestet inte hade mottagits av polisen. Urinprovstagningen får, med hänsyn till det sätt på vilket den genomfördes, anses ha skett under tvång.

### **Utredning**

Skolnämnden i Mörbylånga kommun anmodades att göra en utredning och yttra sig över vad som hade anförts i N.R:s anmälan till JO. Skolnämnden överlämnade som sitt remissvar ett av Lars-Ewert Rosenlund, Sara Brogård, Ramona Weinhöfer och Ann Bjerking upprättat yttrande i vilket anfördes följande.

### **Handlingsförlopp gällande E**

Personer nedan kallat: Bitr.Rektor: BR, Skolsköterska: S, Kurator: K, Pojkens mamma: M, Pojkens pappa: P, Eleven: E.

V 39 S emottog information från anonym källa att E har använt hasch vid flertalet tillfällen, senast helgen innan. S bedömde informationen som välgrundad. Skolledningen informerades.

V 40 30/9-1/10 -02 försökte BR nå M på hemtelefonnummer utan att lyckas. Lämnade dessutom meddelande på mobilsvaret där man uppmanade att kontakta skolan.

V 41 7/10 -02 BR meddelade M, misstanken om drogmissbruk och hänvisade till skolans handlingsplan när det gäller misstanke om drogmissbruk bland elever och ungdomar. Därefter tillfrågades M om att när-

vara vid provtagningen. Hon tackade ja till att närvara och ringde S för att komma överens om tid. S och M kom överens om tid och att K skulle tillkallas vid provtagning enligt Ms önskemål.

S bad en lärare att kontakta E i matsalen för att gå till S före lunchen.

S informerade E och M om misstanken om haschanvändning genom den anonyma informationen och att enligt skolans handlingsplan är provtagning önskvärd och att om elev eller vårdnadshavare emotsätter sig detta görs anmälan till socialförvaltningen. E och M samtyckte till provtagning. M informerade om att hon varit i kontakt med P. Urinprovskontroll; Accustrip Multitest, genomfördes och eftersom den första provstickan visade positivt utslag på THC utfördes ytterligare ett test på samma urin, med samma utslag. Eftersom provet visade positivt informerades om att provet sänds för verifikation till Karolinska och de närvarande kom överens om att avvakta anmälan till socialnämnden tills provsvaret kommit därifrån. Detta tar 3–5 arbetsdagar. M och K kom överens om att K kontaktar M och E i slutet på veckan efter hans planerade halsmandeloperation den 8/10 -02.

Den 11/10 -02 kontaktar K, M på telefon och får veta att halsmandeloperationen är genomförd och att pojken är sjukskriven. K lämnar uppgifter till M om ungdomssekreterare i kommunen enligt önskemål från M. Dessutom erbjuds fortsatt kontakt med K för såväl M som E.

V 42 Den 14/10 -02 ringer M S och undrar om provsvaret har kommit. Det har det ej. M vill att anmälan görs till socialtjänsten eftersom hon vill ha stöd och svar på praktiska frågor. S gör en muntlig anmälan till ungdomssekreterare på socialförvaltningens individ- och familjeomsorg.

K ringer M och uppmärksammar att polisanmälan görs enligt handlingsplanen vid ett positivt provsvar då även socialtjänsten kontaktas. K inhämtar uppgifter från polisen vad som generellt sett sker vid en polisanmälan vilket meddelas M; att enligt uppgift från polisen ser man inte anmälan från skolan som en anmälan om narkotikabrott. Detta med anledning av att skolans provtagning inte håller som bevisbörda i tingsrätten. Det blir därmed inga rättsliga påföljder av informationen. K erbjuder återigen samtal för E med K, men M önskar tala med E själv först.

Den 14/10 -02 informerar S polisen. Detta efter att M önskat att socialtjänstens arbete runt ärendet ska komma igång.

Den 17/10 -02 kommer provsvaret från Karolinska Sjh som visar att Cannabis i urin var negativt. S ringer M och meddelar provsvaret. S ringer även polisen och meddelar provsvaret. Enligt önskemål erhåller P *Handlingsplan vid misstanke om drogmissbruk bland elever och ungdomar* via fax.

S tar kontakt med tillverkarna av provstickorna, Accustrip Multitest, för att ifrågasätta de olika provresultaten, och får först då information om tillverkningsfel av stickorna.

Den 18/10 -02 blir BR uppringd av P, och P blir informerad om att uppföljning har skett såvitt BR känner till. BR medger att hon ej har fått information från S om provsvaret (*enl S tolkning av tystnadsplikten ska information ej ske utan vårdnadshavares medgivande och på grund av det korta tidsintervallet hade detta ej skett ännu*).

V 43 Den 22/10 erbjuds M åter samtalskontakt med K. Samma dag har K telefonkontakt med P, där även P erbjuds samtalskontakt med K.

Därefter har skolan ej haft någon kontakt med P, M eller E i denna fråga. Vi anser att vi har handlat enligt vår handlingsplan, men ser gärna att JO granskar *Handlingsplan vid misstanke om drogmissbruk bland elever och ungdomar* på Skansenskolans högstadium, för att få synpunkter och kommentarer kring denna.

2004/05:JO1

Till remissvaret fogades en kopia av Skansenskolans ”handlingsplan vid misstanke om drogmissbruk bland elever och ungdomar”. I handlingsplanen anges följande.

Vid misstanke om att elev på Skansenskolans högstadium använder droger, dvs. narkotikaklassade preparat och missbruk av receptbelagda läkemedel, tillämpas följande rutiner:

Vid misstanke om drogmissbruk kontaktas rektor, skolsköterska och kurator för beslut av skolhälsovården om drogtest. Rektor kontaktar vårdnadshavare om att provtagning kommer att ske. Vårdnadshavare bör om det är möjligt vara med under denna kontroll.

Urinprovskontroll genomförs med berörd elev av skolsköterska. Provtagningen kan påvisa förekomst av amfetamin, bensodiazepiner, hasch, ecstasy samt heroin.

Anmälan till socialförvaltningen görs

1. om misstanke om missbruk bedöms som välgrundad.
2. om elev eller vårdnadshavare motsätter sig provtagning eller om elev avviker från provtagning.
3. om provet visar förekomst av droger. I det sistnämnda fallet görs även anmälan till polisen.

Uppföljning av det inträffade sker via skolhälsovården eller skolkurator med vårdnadshavare och elev oavsett vad provet visar.

N.R. yttrade sig över remissvaret.

I beslut den 28 maj 2004 anförde *JO André* följande.

### **Bedömning**

I remissvaret har lämnats en redogörelse för hur E:s ärende har handlagts. Till remissvaret har fogats en kopia av Skansenskolans handlingsplan vad gäller de rutiner som skall tillämpas vid misstanke om missbruk hos elev vid skolan. Det som har framkommit i utredningen och vad som framgår av skolans handlingsplan ger mig anledning att anföra följande beträffande vissa frågor som aktualiserats i ärendet och som enligt min mening är av central betydelse.

#### *Urinprovstagning i anledning av misstanke om drogmissbruk*

I 14 kap. 3 § första och andra styckena skollagen (1985:1100) föreskrivs följande.

Varje elev i grundskolan eller sameskolan skall erbjudas att genomgå minst tre allmänna hälsokontroller, jämnt fördelade under skoltiden. Den första kontrollen skall äga rum första läsåret. Om en elev deltar i utbildning i förskoleklassen skall den första kontrollen i stället äga rum då eleven går där. Eleven skall dessutom, mellan de allmänna hälsokontrollerna, erbjudas att genomgå kontroll av syn och hörsel och andra begränsade hälsokontroller.

Om skolläkaren på förekommen anledning anser att en viss elev i grundskolan eller sameskolan behöver undersökas särskilt, skall eleven genomgå sådan undersökning.

JO har tidigare (se bl.a. JO:s ämbetsberättelse 1988/89 s. 350, se även JO:s ämbetsberättelse 1992/93 s. 495) uttalat sig i frågan om urinprovstagning på elever i gymnasieskolan i syfte att klargöra eventuellt narkotikamissbruk.

I det förstnämnda beslutet uttalade JO Hans Ragnemalm, i vilken bedömning jag instämmer, bl.a. följande.

Jag finner således knappast grund att hävda, att ett åläggande att lämna urinprov skulle kräva lagstöd på grund av stadgandena i 2 kap. 6 § och 2 kap. 12 § RF. Det bör emellertid beaktas, att dylikt åläggande ändå enligt 8 kap. 3 § RF som huvudregel måste grundas på föreskrifter, som meddelats genom lag, dock med den skillnaden, att normgivningskompetensen i sådant fall under vissa i kapitlet angivna förutsättningar kan delegeras till regeringen. Vad härefter gäller förefintligheten av lagstöd för tvångsåtgärder av detta slag gentemot skolelever kan konstateras att de författningsreglerade befogenheter som förekommer endast tillkommer skolhälsovården. Enligt 11 kap. 3 § skollagen (*numera 14 kap. 3 § andra stycket skollagen [min anmärkning]*) kan elev i grundskolan under vissa förhållanden åläggas att låta undersöka sig av skolhälsovården. Sådan hälsoundersökning torde kunna innefatta urinprovstagning, när skolläkare eller skolsköterska finner åtgärden medicinskt motiverad.

Skolverket har i ett beslut den 27 juni 2003 (dnr 51-2002:2579) instämt i JO:s bedömning att ett åläggande att lämna urinprov kräver föreskrifter som meddelats genom lag. Skolverket anförde i det angivna beslutet vidare bl.a. följande.

Skolverket gör vidare den bedömningen att inte heller 14 kap. 3 § skollagen ger personal vid skolhälsovården rätt att tvångsvis genomföra urinprovstagning på en elev i syfte att spåra förekomsten av narkotika och ett eventuellt missbruk.

Skolläkaren kan således enligt 14 kap. 3 § skollagen under vissa förhållanden ålägga en elev i grundskolan att genomgå en särskild undersökning. Som framgått ovan av JO Hans Ragnemalms beslut torde en sådan hälsoundersökning även kunna innefatta urinprovstagning om skolläkare eller skolsköterska finner en sådan åtgärd medicinskt motiverad. I likhet med vad Skolverket givit uttryck för i sitt beslut den 27 juni 2003, anser jag att ifrågasvarande lagrum i skollagen inte ger skolhälsovården något utrymme för att tvångsvis – i syfte att spåra förekomst av narkotika och därigenom få kännedom om ett eventuellt missbruk – ålägga en elev i grundskolan att genomföra en urinprovstagning. Ett beslut om en sådan åtgärd måste grunda sig på en bedömning av elevens faktiska hälsotillstånd, dvs. åtgärden skall vara medicinskt motiverad.

N.R. har i anmälan gjort gällande att urinprovstagningen, med hänsyn till det sätt på vilket den genomfördes, får anses ha skett under tvång. I remissvaret anges rörande denna fråga bl.a. att skolsköterskan inför urinprovstagningen dels informerade E. och hans mor om den misstanke som riktades mot E., dels att skolsköterskan upplyste dem om att ”enligt skolans handlingsplan är provtagning önskvärd och att om elev eller vårdnadshavare emotsätter sig detta görs anmälan till socialförvaltningen”. I remissvaret anges vidare att såväl E. som hans mor samtyckte till urinprovstagningen. Mot bakgrund härav och då inte heller vad som i övrigt har kommit fram i ärendet motsäger vad som har anförts i remissvaret, ger inte utredningen underlag för mig att göra någon annan bedömning än att E. och hans mor, efter det att de hade erhållit information om förutsättningarna för provets genomförande, samtyckte till

det. Jag finner därför inte skäl till något ytterligare uttalande i saken. Det förhållandet att E. och hans mor kan ha känt sig tvingade att gå med på urinprovet till följd av att en anmälan annars kunde komma att göras till socialnämnden, medför inte någon annan bedömning från min sida. Detta hänger bl.a. samman med att de som är anställda vid en skolmyndighet är skyldiga enligt 14 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453), SoL, att göra en sådan anmälan om de i verksamheten får kännedom om något som kan innebära att nämnden behöver ingripa till ett barns skydd.

Jag kan avslutningsvis nämna att Skollagskommittén i sitt betänkande Skollag för kvalitet och likvärdighet (SOU 2002:121 s. 359 f.) föreslår att möjligheten för skolläkare att ålägga en elev att med stöd av 14 kap. 3 § andra stycket skollagen genomgå en särskild hälsoundersökning skall tas bort. Anledningen härtill är enligt vad som anges i betänkandet att det finns bestämmelser i smittskyddslagen (1988:1472) som kan tillämpas i stället samt att det från skolläkarhåll har kommit fram att den ifrågakvarande bestämmelsen mycket sällan eller aldrig tillämpas.

#### *Anmälan till socialnämnden*

I handlingsplanen anges att anmälan till socialförvaltningen skall ske om det föreligger en misstanke om missbruk som bedöms som välgrundad, om elev eller vårdnadshavare motsätter sig provtagning eller om elev avviker från provtagning samt om provet visar förekomst av droger.

Av remissvaret framgår, såvitt är av betydelse angående frågan om anmälan till socialnämnden, bl.a. följande. Skolsköterskan mottog under vecka 39 år 2002 information från en anonym källa om att E. hade använt hasch vid flera tillfällen. Uppgiften bedömdes av skolsköterskan som ”välgrundad”. Urinprovstagningen skedde den 7 oktober 2002. Mot bakgrund av att provet gav positivt utslag på THC informerade skolsköterskan om att provet skulle skickas till Karolinska sjukhuset för verifikation. Man kom i samband härmed också överens om att avvakta med anmälan till socialnämnden till dess att resultatet från Karolinska sjukhuset hade erhållits, vilket skulle ta tre till fem arbetsdagar. Den 14 oktober 2002 kontaktade E:s mor skolsköterskan för att efterhöra om provresultatet hade kommit. Då det visade sig att skolsköterskan ännu inte hade erhållit något resultat, ville E:s mor att en anmälan skulle göras till socialförvaltningen. Skolsköterskan gjorde i anledning härav en muntlig anmälan till socialförvaltningen (individ- och familjeomsorgen).

I 14 kap. 1 § andra stycket SoL föreskrivs bl.a. 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 nämnden behöver ingripa till ett barns skydd. Detta gäller även dem som är anställda hos sådana myndigheter.

Anmälningsplikten förutsätter inte att det är klarlagt att socialnämnden behöver ingripa. Även uppgifter som är svårbedömda eller obestyrkta skall anmälas, om de tyder på att barn kan vara i behov av stöd eller hjälp från socialnämndens sida. Det räcker således med att det föreligger misstankar om

något missförhållande för att anmälningsplikt skall inträda. Det ankommer här efter på socialnämnden att undersöka vilken grund som kan finnas för uppgiften och utreda det eventuella behovet av åtgärder.

Huruvida omständigheterna i ett ärende är av sådan art att anmälnings-skyldighet enligt 14 kap. 1 § SoL har uppkommit får bedömas från fall till fall. JO brukar vara återhållsam med att uttala sig i sådana bedömnings-frågor. För det fall en genomförd urinprovstagning har visat på förekomst av droger föreligger givetvis skyldighet att göra en anmälan till socialnämnden. Enligt min mening ligger det emellertid nära till hands att anse att anmäl-ningsskyldighet föreligger redan när det har framkommit sådana uppgifter gällande misstanke om missbruk som man inte utan vidare kan bortse från. Om en misstanke aktualiserar frågan om urinprovstagning torde misstanken sålunda som regel få förutsättas vara så stark att anmälnings-skyldighet inträ-der redan innan provtagningen äger rum.

Mot bakgrund av det ovan anförda och med hänsyn till vad som har kom- mit fram i ärendet, kan det ifrågasättas om inte skolsköterskan redan under vecka 39 borde ha gjort en anmälan till socialnämnden, eftersom den informa- tion som hon då mottog om att E. hade använt hasch vid flera tillfällen, enligt vad som angivits i remissvaret, bedömdes som välgrundad. I varje fall skulle en anmälan enligt min mening ha gjorts senast vid den tidpunkt då det visade sig att urinprovstagningen gav positivt utslag på THC. Den omständigheten att det senare visade sig att det provresultat som skolsköterskan erhöll var felaktigt föranleder inte någon annan bedömning från min sida. Jag har härvid beaktat att det resultat som erhöles, såvitt skolsköterskan vid provtillfället kände till, skulle var tillförlitligt. Jag vill här även tillägga att, för det fall anmälnings-skyldighet enligt den bedömning som har gjorts i ett ärende har inträtt, det inte är möjligt att komma överens om att avvakta med anmälan till socialnämnden utan anmälan skall i enlighet med vad som anges i 14 kap. 1 § andra stycket SoL ske genast. Jag finner mot bakgrund av det nu sagda skäl att rikta kritik mot skolsköterskans agerande i nu berört hänseende.

*Anmälan till polisen i anledning av att genomfört urinprov utvisat förekomst av droger*

Enligt skolans handlingsplan skall en polisanmälan göras för det fall ett ge- nomfört urinprov utvisar förekomst av droger. Av remissvaret framgår att skolsköterskan i samband med att hon, efter önskemål från E:s mor gjorde en anmälan till socialnämnden, dvs. den 14 oktober 2002, även kontaktade poli- sen. Huruvida skolsköterskan därvid gjorde en formell anmälan eller inte framgår inte av remissvaret. Oavsett hur det förhåller sig med den saken har hon, såvitt jag har uppfattat det, under alla förhållanden lämnat information om ärendet till polisen.

För skolhälsovården gäller bestämmelserna i 7 kap. 1 § sekretesslagen som reglerar sekretessen inom hälso- och sjukvården. I lagrummet anges att sek- retess gäller för uppgift om enskilda hälsotillstånd eller andra personliga för- hållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom närstående lider men.

I 14 kap. 2 § fjärde stycket sekretesslagen anges att sekretess inte hindrar att uppgift som angår misstanke om brott lämnas till åklagarmyndighet, polismyndighet eller annan myndighet som har att ingripa mot brottet, om fängelse är föreskrivet för brottet och det kan antas föranleda annan påföljd än böter. Vidare anges i femte stycket bl.a. att för uppgift som omfattas av sekretess enligt 7 kap. 1–6 §§ gäller vad som föreskrivs i fjärde stycket endast såvitt avser misstanke om brott för vilket inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år. Dock hindrar sekretess enligt 7 kap. 1 § inte att uppgift som angår misstanke om brott enligt 3, 4 eller 6 kap. brottsbalken mot någon som inte har fyllt arton år lämnas till åklagarmyndighet eller polismyndighet.

Någon annan bestämmelse som bryter sekretessen mellan hälso- och sjukvårdens personal och polismyndigheten och som har betydelse i detta sammanhang finns inte. Den s.k. generalklausulen i 14 kap. 3 § sekretesslagen är sålunda inte tillämplig beträffande uppgifter som omfattas av sekretess enligt 7 kap. 1 § sekretesslagen, och man torde i sammanhanget även kunna bortse från bestämmelsen i 1 kap. 5 § sekretesslagen samt bestämmelserna om nöd i brottsbalken.

Uppgift inom hälso- och sjukvården om att någon missbrukar narkotika får anses omfattas av sekretess enligt 7 kap. 1 § sekretesslagen. Möjligheten för personal inom skolhälsovården att, i anledning av misstanke om att en elev har ett drogmissbruk, lämna uppgift härom till polisen är som framgått närmast obefintlig. Att utlämna en uppgift som omfattas av sekretess kan utgöra brott mot tystnadsplikten enligt 20 kap. 3 § brottsbalken.

Det har inte närmare framkommit vilka uppgifter som skolsköterskan i detta fall skulle ha lämnat till polisen och i vad mån hennes kontakt med polisen skedde med samtycke från E:s mor. Jag har inte funnit tillräcklig anledning att utreda den frågan vidare.

Som jag anfört ovan skall enligt vad som anges i handlingsplanen en anmälan till polisen göras för det fall ett genomfört urinprov har påvisat förekomst av droger. Av handlingsplanen framgår emellertid inte vilken/vilka befattningshavare vid skolan det åligger att göra en sådan anmälan. Detta är en uppenbar brist. Handlingsplanen kan till och med tolkas så att det skulle åligga skolsköterskan att ombesörja polisanmälan. Jag utgår från att nämnden, mot bakgrund av vad jag nu har anfört angående denna fråga, ser över handlingsplanen och därvid justerar den på lämpligt sätt.

#### *Sekretess mellan skolhälsovården och skolan i övrigt*

Som har angivits i föregående avsnitt gäller för skolhälsovården den allmänna hälso- och sjukvårdssekretessen i 7 kap. 1 § sekretesslagen.

Sekretessen för skolan i övrigt regleras i 7 kap. 9 § sekretesslagen. I bestämmelsens första stycke anges bl.a. följande.

Sekretess gäller i grundskolan för uppgift som hänför sig till psykologisk undersökning eller behandling och för uppgift om enskilda personliga förhållanden hos psykolog eller kurator, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den som uppgiften rör eller någon honom närstående lider men. I andra stycket anges vidare bl.a. att sekretess gäller på samma område i skolans elevvårdande verksamhet i övrigt för uppgift



om enskilda personliga förhållanden. Sekretessen i detta stycke gäller dock endast, om det kan antas att den uppgiften rör eller någon honom närstående lider men om uppgiften röjs.

Skolhälsovården anses utgöra en självständig verksamhetsgren i förhållande till den övriga verksamheten i skolan (se prop. 1981/82:186 s. 38). Enligt 1 kap. 3 § andra stycket sekretesslagen gäller därför sekretess mellan skolhälsovården och den övriga verksamheten i skolan, vilket innebär att t.ex. en skolsköterska och en rektor som diskuterar en elevs förhållanden har att iakttå reglerna om sekretess i 7 kap. 1 § respektive 7 kap. 9 § sekretesslagen. Jag vill i detta sammanhang även nämna 1 kap. 5 § sekretesslagen, som gör det möjligt för en myndighet att till en annan myndighet lämna ut en uppgift som omfattas av sekretess. En förutsättning för att så skall kunna ske är emellertid att ett utlämnande av uppgiften är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten skall kunna fullgöra sin verksamhet. Bestämmelsen skall tillämpas restriktivt.

En misstanke om drogmissbruk beträffande en elev får, som jag tidigare anfört, anses utgöra en sådan uppgift som omfattas av sekretessen i 7 kap. 1 § sekretesslagen. Av remissvaret framgår att skolsköterskan samma vecka som hon av den anonyma källan hade erhållit uppgiften om att E. hade använt hasch vid ett flertal tillfällen informerade skolledningen härom. Någon kontakt med E. eller hans föräldrar hade, såvitt kommit fram i ärendet, inte förevarit innan uppgiften lämnades till skolledningen. Det kan mot bakgrund härav och med hänsyn till de ovan angivna bestämmelserna i sekretesslagen diskuteras om skolsköterskan, utan att samtycke härtill hade inhämtats, hade rätt att till skolledningen lämna uppgiften om att E. skulle ha använt hasch. Omständigheterna i ärendet är emellertid inte sådana att jag finner skäl att gå vidare i saken. En möjlig åtgärd som hon i den aktuella situationen hade kunnat vidta, och som jag ovan under rubriken "Anmälan till socialnämnden" ifrågasatt om hon inte borde ha vidtagit när hon erhöll den ifrågavarande informationen angående E., hade varit att göra en anmälan till socialnämnden.

---

Ärendet avslutas med den kritik som jag har uttalat ovan vad angår frågan om anmälan till socialnämnden.

**Kritik mot en kommunstyrelse för handläggningen av tillsättningsärenden – Särskilt fråga om delegation och anmälan av delegationsbeslut**

(Dnr 3965-2003)

#### **Anmälan**

I en anmälan till JO framförde A.S. klagomål mot Surahammars kommun. Han anförde bl.a. följande. Han är behörig lärare. Inför höstterminen 2003 sökte han ett stort antal lärartjänster i flera olika kommuner, bl.a. i sin hemkommun Surahammar. Hans efterforskningar visade att Surahammars kom-

mun hade gjort 43 nyanställningar inför höstterminen men att endast elva av de nyanställda var behöriga lärare. Han ansåg att kommunen hade brutit mot lagen genom att ge personer som inte var behöriga lärare företräde framför honom. Han beslöt därför att inge kommunalbesvär avseende anställningsbesluten. Han fick avslag från länsrätten på den grunden att han inte hade kunnat redovisa ett dokument där det framgick vid vilket tillfälle och av vem som beslut hade fattats att tillsätta viss tjänst. Från länsrätten fick han upplysning om att tjänstetillsättningar skall beslutas i nämnd och sedan anslås på kommunens anslagstavla samt att kommunen annars bryter mot kommunallagen. Surahammars kommun har uppgett att den aldrig har hanterat anställningar så. Det enda han har fått från kommunen är en torftigt hopskriven lista över vilka som erhållit tjänsterna på respektive skola med uppgift om personerna är behöriga lärare eller inte. Kommunen har uppgett att det inte finns några handlingar av vilka det framgår när och av vem som tillsättningsbeslut har fattats. I grunden ville han veta varför han inte fick några lärartjänster. Han trodde att han genom att inge kommunalbesvär skulle kunna få reda på vad som var orsaken. Han ville veta hur han skall gå vidare i saken. Han ville ha upprättelse och ansåg även att han var skadeståndsberättigad.

### Utredning

Inledningsvis inhämtades upplysningar per telefon från personalchefen Lisbet Berg-Hedmark, Surahammars kommun. Hon upplyste att till rektorerna i kommunen har delegerats rätten att anställa lärare och att anställningsbesluten inte anmäls till nämnden.

Kommunstyrelsen i Surahammars kommun anmodades att – mot bakgrund av regleringen i 6 kap. 35 § kommunallagen (1991:900) och innehållet i bifogad tjänsteanteckning – inkomma med utredning och yttrande såvitt avsåg vad som anförts rörande den formella handläggningen av tjänstetillsättningarna. I remissvaret anfördes följande.

I den för kommunstyrelsen i Surahammar gällande delegationsordningen anges att beslut om anställningar fattas av områdeschef inom respektive område.

I kommunallagen 6 kap. 35 § framgår att beslut av delegat skall anmälas till ansvarig nämnd, och att ansvarig nämnd bestämmer formerna för anmälan. I en anmärkning till gällande delegationsordning för kommunstyrelsen i Surahammars kommun anges kommentaren ”anmäls” i de fall kommunstyrelsen har ansett anmälan vara nödvändig. I dessa fall protokollförs delegationsbesluten som anmälda. I övriga ärenden har kommunstyrelsen ansett det verkställande inslaget i besluten vara så stort att styrelsens intresse av att genom anmälda beslut följa upp dessa varit obefintligt. Detta har bl.a. gällt tjänstetillsättningar och skall ses mot bakgrund av att gränsen mot ren verkställighet förskjuts i takt med samhällsutvecklingen. I förarbetena till kommunallagen angavs personaladministration som ett exempel på rent interna förhållanden där intresset av att överklaga med laglighetsprövning inte kan vara särskilt stort.

Aktuellt ärende har emellertid påvisat brister med ovannämnda metod, då anmälaren velat anföra kommunalbesvär över vissa tjänstetillsättningsbeslut. Anmälarens avvisade talan i Länsrätten har byggt på att Surahammars kommun brutit mot skollagen när man tillsatt icke behöriga personer på lärartjänster då behöriga sökande funnits.

För att undvika att enskildas möjlighet till laglighetsprövning försvåras kommer rutinen för tjänstetillsättningar att ändras. Tjänstetillsättningar kommer fr.o.m. 2004 att månatligen anmälas till kommunstyrelsen och protokollföras som anmälda delegationsbeslut.

A.S. bereddes tillfälle att yttra sig över remissvaret men hördes inte av.

I beslut den 26 mars 2004 anförde *JO André* följande.

## **Bedömning**

### *Inledning*

Beträffande tillsättning av statlig tjänst finns regler i såväl regeringsformen som i vanlig lag. I 11 kap. 9 § andra stycket regeringsformen anges sålunda att vid tillsättning av en sådan tjänst skall avseende fästas endast vid sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet. Lagen (1994:260) om offentlig anställning innehåller bestämmelser som anknyter till regeringsformen. Det finns också i 2 kap. skollagen (1985:1100) bestämmelser om grunderna för kommunal anställning av rektorer och lärare (se närmare 2, 4 och 5 §§ nämnda kapitel).

I övrigt saknas i stor utsträckning allmänna lagregler om arbetssökandes skydd eller rättigheter i förhållande till en arbetsgivare. I stället gäller grundsatsen om arbetsgivarens fria anställningsrätt, vilket innebär att en arbetsgivare i princip har frihet såväl att bestämma anställningsvillkor som att anställa vem han önskar. Denna rätt kan även utövas av en kommunal arbetsgivare. Den fria anställningsrätten kan emellertid begränsas genom lag, avtal och s.k. god sed på arbetsmarknaden.

Frågan om tillämpningen av nu nämnda lagar, liksom brott mot kollektivavtal och anknytande frågor, kan bli föremål för prövning av domstol enligt lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister. Vidare kan kommunala anställningsbeslut överklagas hos länsrätten för laglighetsprövning i enlighet med bestämmelserna i 10 kap. kommunallagen. Det finns dock begränsningar i rätten att överklaga för den som beslutet rör. När en tvist som rör beslut av en arbetsgivare med offentlig ställning skall handläggas enligt lagen om rättegången i arbetstvister får arbetstagaren inte överklaga beslutet i administrativ ordning, dvs. hos regeringen, en allmän förvaltningsdomstol eller en förvaltningsmyndighet (1 § lagen [1987:439] om inskränkning i rätten att överklaga).

JO prövar huvudsakligen om statliga eller kommunala myndigheter i sin verksamhet följer gällande lagstiftning när det gäller den formella ärendehandläggningen. Rättsförhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare på det rent kommunala området har i princip uteslutande privaträttslig karaktär. JO utreder som regel inte klagomål som rör sådana förhållanden. Jag kommer därför i det följande endast att uttala mig om den formella handläggningen av anställningsfrågorna.

*Den formella handläggningen*

I ärendet aktualiseras kommunallagens bestämmelser om delegation och överklagande hos allmän domstol för laglighetsprövning.

Bestämmelserna om delegation finns i 6 kap. 33–38 §§ kommunallagen. Enligt 6 kap. 33 § första stycket får en nämnd uppdra åt ett utskott, åt en ledamot eller ersättare eller åt en anställd hos kommunen att besluta på nämndens vägnar, dock med vissa i kapitlet närmare angivna undantag som inte är av intresse här. I 6 kap. 35 § kommunallagen stadgas att beslut som fattas med stöd av uppdrag enligt 33 § skall anmälas till nämnden. Nämnden bestämmer själv i vilken ordning detta skall ske.

Anmälningssplikten enligt 6 kap. 35 § kommunallagen är betydelsefull ur flera aspekter. Det är nämnden som har det övergripande ansvaret för den verksamhet som bedrivs inom nämndens ansvarsområde. Genom att delegationsbesluten anmäls får nämndens ledamöter information om den verksamhet som äger rum inom förvaltningen. En annan viktig aspekt är kommuninvånarnas möjlighet till insyn i den kommunala beslutsprocessen.

Enligt 10 kap. 1 och 2 §§ kommunallagen har varje kommunmedlem i en kommun rätt att få lagligheten av beslut fattade av en kommunal nämnd prövade genom att överklaga dem hos länsrätten för laglighetsprövning, dock med undantag för beslut av rent förberedande eller rent verkställande art. Ett sådant överklagande skall, enligt 10 kap. 6 § kommunallagen, ha inkommit till länsrätten inom tre veckor från den dag då det tillkännagavs på kommunens anslagstavla att protokollet över beslutet justerats. I de fall beslut har fattats efter delegation innebär detta att tidsfristen för överklagande beror på om det över besluten har förts särskilt protokoll som har justerats och anslagits. Något krav på att så skall ske föreligger emellertid inte. I annat fall utgår tiden för överklagande från den dag då anslag skedde om justering av protokollet från det sammanträde vid vilket beslutet anmäldes hos nämnden.

Av det anförda följer att delegationsbeslutet alltid måste vara formaliserat och att det av nämndens protokoll eller en bilaga till det skall framgå att delegationsbeslutet har anmälts till nämnden. Av protokollet måste kunna utläsas vilka beslut som har återrapporterats, dvs. besluten måste kunna identifieras. Det är lika angeläget att man av protokollet kan sluta sig till vilket eller vilka beslut som har anmälts vid ett visst sammanträde som att man – då man tar del av ett enskilt delegationsbeslut – kan utläsa huruvida, och i så fall när, det anmälts till nämnden.

Som en illustration till vikten av att det av protokollet går att utläsa vilket delegationsbeslut som anmälts kan hänvisas till ett avgörande av Regeringsrätten (RÅ 1988 not 559). I beslutet återställde Regeringsrätten försutten besvärstid på den grunden att det i en kommunal nämnds protokoll varit närmast omöjligt för klaganden att identifiera sitt ärende. I protokollet hade angetts att 16 avslagsärenden förekommit på delegation. Vilka dessa ärenden var framgick dock inte. För att få veta detta behövde man tillgång till en viss datalista, som med endast personnummer och mikrofilmsnummer angav de olika ärendena. Regeringsrätten fann därför skäl att återställa den försuttna

besvärstiden. Besvären skulle sålunda tas upp till prövning trots att de kommit in efter besvärstidens utgång.

Det är inte alla åtgärder av tjänstemän som kan anses utgöra beslut i kommunallagens mening. Det finns ett visst utrymme mellan sådana beslut och åtgärder av rent förberedande eller rent verkställande art. Under förutsättning att det finns klara målsättningar för verksamheten är det, enligt förarbetena till kommunallagen, rimligt att hänföra många vardagliga åtgärder till ren verkställighet, även om åtgärderna innefattar ett visst mått av självständigt ställningstagande. Dyliga åtgärder vidtas inte med stöd av delegation och behöver följaktligen inte heller anmälas till nämnden. Det saknas också möjlighet att överklaga sådana beslut för laglighetsprövning (10 kap. 2 § 2 kommunallagen).

Gränsen mellan beslut i kommunallagens mening och åtgärder av rent förberedande eller rent verkställande art har således betydelse. Avgörandet av ett besluts karaktär kräver därför noggranna överväganden innefattande även en bedömning av intresset för kommunmedlemmarna att överklaga beslutet för laglighetsprövning. Det finns ingen skarp gräns mellan de olika formerna av beslut, varför det i tveksamma fall självfallet finns utrymme för olika tolkningar. Av remissvaret framgår att kommunstyrelsen i fråga om anställningsbeslut har ansett att det "verkställande inslaget" är så stort att styrelsens intresse av att genom anmälan följa upp besluten varit obefintligt. Jag delar inte den uppfattningen. Såsom JO har konstaterat i tidigare beslut råder det inte något tvivel om att beslut om att anställa lärare för tjänstgöring under ett läsår måste anses vara av sådan vikt och innefatta ett sådant inslag av självständig bedömning att det är fråga om ett beslut i kommunallagens mening. Följaktligen anser jag att kommunallagens bestämmelser om delegation och överklagande är tillämpliga i sådana fall.

Mot den angivna bakgrunden är det självfallet allvarligt att delegationsbeslut avseende anställningar inte har anmälts till kommunstyrelsen. Av remissvaret framgår inte under hur lång tid som kommunen har brustit i aktuellt avseende. De uppgifter som har lämnats ger dessvärre intryck av att det rör sig om en längre tidsperiod.

Jag noterar att kommunen från och med den 1 januari 2004 har ändrat sina rutiner och att tjänstetillsättningar numera anmäls till kommunstyrelsen och protokollförs som anmälda delegationsbeslut.

#### *Övrigt*

JO:s huvuduppgift är att granska att myndigheter och andra som står under JO:s tillsyn följer lagar och andra författningar i sin verksamhet. Det är därmed inte en uppgift för JO att ge råd till enskilda i juridiska frågor. Jag kan därför inte ge någon upplysning när det gäller A.S:s önskan om att få besked i frågan hur han skall "gå vidare" i saken.

JO är inte behörig att pröva skadeståndsanspråk.

Med den kritik som framgår av det anförda avslutas ärendet.

Initiativärende mot en gymnasieskola angående handläggningen av ett avstängningsärende. Ett av skolans rektor meddelat interimistiskt beslut om avstängning av en elev hade i strid med bestämmelsen i 6 kap. 24 § tredje stycket gymnasieförordningen (1992:394) tidsbegränsats. Beslutet hade inte heller underställts styrelsens för utbildningen prövning och inte försetts med överklagandehänvisning

(Dnr 4612-2002)

#### **Initiativet**

I JO:s ärende med dnr 4232-2002 framkom att rektor för Nacka gymnasium i Nacka kommun den 24 oktober 2002 hade beslutat att stänga av en elev, född 1985, från skolan två dagar.

JO André fann anledning att – mot bakgrund av den rättsliga regleringen i 6 kap. 23–25 §§ gymnasieförordningen (1992:394) – inhämta utredning och yttrande från Barnomsorgs- och utbildningsnämnden i Nacka kommun över den formella handläggningen av avstängningsärendet.

#### **Utredning**

Den 1 januari 2003 inrättades en ny nämnd i Nacka kommun, gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden, med ansvar för gymnasial utbildning och vuxenutbildning. Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden lämnade som sitt remissvar ett av nämnddirektören Eva Edström Fors upprättat yttrande. I yttrandet anfördes följande.

Med anledning av skrivelse den 20 december 2002 inges följande yttrande över den formella hanteringen av avstängningen av en elev vid Nacka gymnasium. Kommunen väljer att inleda med en kort beskrivning av det händelseförlopp som ledde fram till beslutet. Det är enligt kommunens uppfattning svårt att se beslutet isolerat från anledningen till att det fattades.

Tisdagen den 23 oktober klockan 11.40 uppsöktes rektor Monica Ernbo av en lärare som rapporterade att han just hade påträffat en elev som han misstänkte var drogpåverkad. Eleven hade uppträtt underligt, verkat förvirrad och gått ostadigt. Även ytterligare en lärare, vars undervisning eleven bevistat, beskrev senare att eleven uppträtt obehagligt och inte kunnat ta till sig någon information samt att hela klassen hade förstått att något var fel.

Nacka gymnasium har tillsammans med polisen utarbetat rutiner för hur skolan skall agera vid misstanke om att en elev är drogpåverkad. Rektorn eller annan skolledare skall då tillkalla polis för att göra en bedömning. I enlighet med dessa rutiner tillkallades polis och eleven hämtades till rektorns rum. Han följde med utan invändningar.

Även poliserna gjorde bedömningen att eleven var drogpåverkad. När poliserna lämnade rummet för att försöka verifiera elevens uppgift om att han fått sömntabletter utskrivna av en läkare försökte eleven vid flera tillfällen ta sig ut från rektorns rum och blev därvid alltmer påstridig och hotfull. Poliserna hämtades tillbaka och uppmanade eleven att följa med till stationen för vidare utredning. Eleven gjorde våldsamt motstånd, uppträdde aggressivt och hotfullt och använde såväl direkta hotelser som fysiskt våld mot poliserna. Situationen blev allt svårare att hantera och till

sist bestämde sig poliserna för att ta ett grepp på eleven, så att de kunde sätta på honom handfängsel.

Hela denna incident har varit föremål för polisutredning och rättegång. Av domen från Nacka tingsrätt framgår att rätten funnit att eleven gjort sig skyldig till våldsamt motstånd.

### **Beslutet om avstängning**

När eleven förts bort av poliserna sökte rektorn kontakt med modern, som eleven bor hos. Föräldrarna har gemensam vårdnad men genom en överenskommelse med skolan är det modern som skall vara kontaktperson. Enligt tidigare uppgift var modern långtidssjukskriven och upprepade försök att nå henne på hemnumret gjordes. Under eftermiddagen fick rektorn besked från polisen att det inte gått att få eleven att lämna urinprov men att ett blodprov tagits. Svaret skulle komma först om två veckor. Något förhör hade inte kunnat hållas då eleven varit oregerlig. Han uppgavs nu sova.

Rektorn rapporterade det inträffade till nämnddirektören för Barnomsorgs- och utbildningsnämnden och vidtog åtgärder för att förvissa sig om att anmälan till socialtjänsten gjordes via polisen.

Klockan 18 samma kväll ringde eleven till rektorn. Han var ångerfull och bönföll rektorn att inte stänga av honom från skolan. Rektorn svarade att det var alldeles för tidigt att ta ställning till något sådant då hon först måste veta mer om bakgrunden till det som hade inträffat. Eftersom det bara var två dagar kvar till elevernas höstlov ansåg hon att han skulle stanna hemma från skolan fram till lovet. Det skulle ge honom själv en möjlighet att lugna ner sig efter det som hade hänt och henne en möjlighet att ta reda på mer om bakgrunden. Eleven hade inga invändningar mot detta arrangemang.

Senare på kvällen talade rektorn också med elevens mor på telefon och informerade henne om vad som hade hänt. Modern var inte längre sjukskriven utan hade varit på arbetet när rektorn ringt tidigare under dagen. Rektorn informerade modern om att hon stängt av eleven de två dagarna fram till lovet och skälen till detta. Med tanke på den korta tiden och det förestående lovet accepterade modern detta.

Innan eleven återgick till undervisningen hade rektorn ett klargörande samtal med honom, av vilket det tydligt framgick att drogförbudet på Nacka gymnasium inte bara omfattar illegal narkotika utan även andra typer av narkotiska preparat, såsom sömnmedel och lugnande medel.

Enligt 6 kap. 23 § gymnasieförordningen får en elev stängas av från undervisningen om elevens uppförande kan antas inverka skadligt på andra elever eller om det finns andra särskilda skäl. Enligt 24 § andra stycket samma lagrum får rektor under vissa omständigheter med omedelbar verkan interimistiskt fatta avstängningsbeslutet.

I 6 kap. 25 § gymnasieförordningen anges att det i ett ärende om avstängning skall finnas en utredning som allsidigt klarlägger de omständigheter som är av betydelse för ärendets bedömning. Är eleven omyndig skall vårdnadshavaren få tillfälle att yttra sig.

Den aktuella eleven har den 27 maj 2002 erhållit en varning med stöd av 6 kap. 22 § gymnasieförordningen. Händelserna den 23 oktober 2002 är således inte isolerade utan skall ses i ett längre perspektiv där kommunen följt den metod som följer av regelverket kring disciplinåtgärder i gymnasieförordningen. Rektorn bedömde den 23 oktober det nödvändigt att fatta beslut om interimistisk avstängning med omedelbar verkan med hänsyn till risken för andra elever och skolans personal. Vid tiden för beslutet var det fortfarande inte klarlagt om elevens uppträdande hade berott på illegal narkotika eller sömntabletter. De flesta torde vara överens om att en elevs bruk av illegal narkotika i skolan kan antas inverka skad-

ligt på andra elever, men rektorn gjorde även bedömningen att elevens egen version med sömntabletter innebar en risk för andra elever, då fanns ett stort frågetecken om var resterande tabletter tagit vägen. En starkt bidragande orsak till avstängningen, vilket också framgår av det skrivna beslutet, var rektorns bedömning att eleven befann sig i ett sådant psykiskt tillstånd att det inte var lämpligt att han kom till skolan.

Rektorn var medveten om att hon bara kan fatta beslut om interimistisk avstängning. Hon informerade därför eleven och hans moder om att en eventuell förlängning av avstängningen efter höstlovet skulle beslutas av Barnomsorgs- och utbildningsnämnden. Kontakt i detta ärende skulle tas med familjen före utgången av detta lov.

Beslutet om interimistisk avstängning med omedelbar verkan fattades utifrån den information som fanns vid tiden för beslutet. Rektorn inledde omgående den utredning som skulle ligga till grund för styrelsens eventuella beslut om förlängd avstängning, alternativt förvisning. Denna utredning inkluderade samtal med eleven, modern, läkaren, socialtjänsten och polisen. Då det bedömdes att det inte fanns tillräckligt starka skäl att förlänga avstängningen fick eleven återgå till undervisningen efter höstlovet. Inför elevens återkomst till skolan hölls ett klargörande samtal.

Av de handlingar som ingavs till JO framgick vidare, rörande den fortsatta händelseutvecklingen, bl.a. följande. Monica Ernbo fattade den 29 november 2002 interimistiskt beslut om avstängning av eleven efter att denne den 28 november påträffats drogpåverkad i skolans lokaler och polis, som kallats till platsen, vid kroppsvisitation påträffat marijuana. Den 12 december 2002 beslutade dåvarande barnomsorgs- och utbildningsnämndens presidium att med omedelbar verkan förvisa eleven från utbildning vid Nacka gymnasium. Beslutet gäller så lång tid som lagen medger, dvs. tre terminer utöver den termin då beslutet fattades. I beslutet uttalades också att nämnden var villig att medverka till att eleven kunde beredas fortsatta studier på lämpligt sätt.

Från Monica Ernbo inhämtades vissa kompletterande uppgifter. Härvid upplystes att information om rätten att överklaga avstängningsbesluten inte hade lämnats i förevarande fall men att rutinerna skulle komma att ändras för att förhindra en upprepning.

I beslut den 18 december 2003 anförde *JO André* följande.

### **Rättslig reglering**

Den rättsliga grunden för disciplinära åtgärder mot elever i gymnasieskolan finns i 15 kap. 14 § skollagen (1985:1100). Av bestämmelsen framgår att regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, får meddela föreskrifter om disciplinära åtgärder eller skiljande av elev från viss utbildning i fråga om utbildning efter skolpliktens upphörande.

De närmare bestämmelserna om disciplinära åtgärder mot elev i gymnasieskolan finns i 6 kap. 21–25 §§ gymnasieförordningen (1992:394).

I förordningens 6 kap. 21 § stadgas att om en elev har begått en mindre förseelse eller uppträtt olämpligt, skall läraren på lämpligt sätt uppmana honom att ändra sitt uppförande. Om han inte bättrar sig skall läraren försöka utreda orsaken till beteendet. Läraren får visa ut en elev från undervisningslokalen för högst återstoden av pågående undervisningspass.



Av 6 kap. 22 § framgår att om en elev har gjort sig skyldig till upprepade förseelser eller fortsatt olämpligt uppträdande eller en allvarigare förseelse, skall rektor försöka utreda orsaken till beteendet. Vid behov skall skolläkare och annan företrädare för elevvården medverka vid utredningen. Med ledning av vad som framkommit vid utredningen skall rektor försöka få eleven att bättra sig. Rektor får därvid tilldela eleven en skriftlig varning.

I 6 kap. 23 § anges att om syftet med åtgärder enligt 22 § inte uppnås eller om elevens uppförande kan antas inverka skadligt på andra elever eller det finns andra särskilda skäl, får eleven stängas av från undervisningen helt eller delvis under högst två veckor av terminen eller förvisas från skolan för en viss tid, dock högst tre terminer utöver den termin när beslutet meddelas.

Vidare framgår av 6 kap. 24 § att fråga om avstängning eller förvisning avgörs av styrelsen för utbildningen. Om det bedöms nödvändigt med hänsyn till risken för andra elever och skolans personal får rektor, i avvaktan på att styrelsen skall avgöra ett ärende om avstängning eller förvisning, besluta att med omedelbar verkan interimistiskt avstänga en elev. Ett beslut om interimistisk avstängning gäller till dess ärendet prövats av styrelsen, dock längst under två veckor.

Styrelsen skall, enligt 6 kap. 25 §, se till att det i ett ärende om avstängning eller förvisning finns en utredning som allsidigt klarlägger de omständigheter som är av betydelse för ärendets bedömning. Styrelsen skall se till att utredningen inleds omgående och genomförs så skyndsamt som möjligt. Eleven och, i fråga om en elev som inte fyllt 18 år och inte heller ingått äktenskap, elevens vårdnadshavare skall få tillfälle att muntligen yttra sig inför styrelsen för utbildningen. Innan beslut om avstängning eller förvisning fattas i fråga om en elev som inte har fyllt 18 år, skall styrelsen för utbildningen samråda med den kommunala nämnd som har hand om sociala frågor för eleven.

Av 12 kap. 1 § gymnasieförordningen och 22 a § förvaltningslagen (1986:223) följer att beslut om avstängning och förvisning av en elev samt beslut om interimistisk avstängning kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Av 21 § andra stycket förvaltningslagen följer att sådana beslut om avstängning som här är i fråga skall försees med information om hur beslutet kan överklagas. Det skall framgå av överklagandeanvisningen att överklagandet skall göras skriftligt och att det i skrivelsen skall anges vilket beslut som överklagas och den ändring klaganden begär. Vidare skall framgå att skrivelsen skall ges in till den myndighet som har meddelat beslutet och att skrivelsen skall ha kommit in dit inom tre veckor från den dag då klaganden fick del av beslutet (jfr 23 § förvaltningslagen).

## **Bedömning**

### *Avstängningsbeslutet den 24 oktober 2002*

Av utredningen framgår bl.a. följande. Rektor tilldelade den 27 maj 2002 eleven en skriftlig varning. Efter att eleven den 23 oktober 2002 uppträtt påverkad av droger i skolan fattade rektor den 24 oktober 2002 beslut om interimistisk avstängning av eleven två dagar, fram till höstlovet. Rektor be-

dömde att åtgärden var nödvändig med hänsyn till risken för andra elever och skolans personal. Efter lovet fick eleven komma tillbaka till skolan.

Som framgår av redovisningen rörande bestämmelserna i gymnasieförordningen är det styrelsen för utbildningen som avgör frågor om avstängning. Rektor har dock möjlighet att – om det bedöms nödvändigt med hänsyn till risken för andra elever och skolans personal – besluta att med omedelbar verkan interimistiskt avstänga en elev vid en gymnasieskola.

Det interimistiska beslutet av den 24 oktober 2002 avsåg en begränsad period, två dagar. Att ett beslut är interimistiskt innebär emellertid att det gäller till dess något annat förordnas. Det kan således inte, såsom här skedde, tidsbegränsas utan gäller till dess att styrelsen för utbildningen avgör ärendet, dock högst två veckor. Vidare har framkommit att beslutet inte var försett med överklagandeanvisning trots att även interimistiska beslut om avstängning kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Om ett interimistiskt beslut har fattats måste saken anmälas till styrelsen för utbildningen som har att fatta ett efterföljande självständigt beslut i huvudsaken. I remissvaret anförs att rektorn omgående efter att hon fattat beslutet inledde den utredning som skulle ligga till grund för styrelsens beslut. Utredningen inkluderade samtal med eleven, modern, läkaren, socialtjänsten och polisen. Rektor bedömde att det inte fanns tillräckligt starka skäl för att förlänga avstängningen och eleven fick återgå till undervisningen efter höstlovet. Frågan om avstängning underställdes således inte styrelsen vilket borde ha skett.

Sammanfattningsvis kan jag konstatera att den formella handläggningen av avstängningsfrågan uppvisar allvarliga brister. Påtalade brister medförde bl.a. att eleven betogs möjligheterna såväl att få yttra sig inför styrelsen för utbildningen och få styrelsens beslut i saken som att genom överklagande föra upp avstängningsfrågan till prövning i domstol. Jag förutsätter att man från nämndens sida tillser att ärenden av ifrågavarande slag i fortsättningen handläggs i enlighet med gällande lagstiftning.

#### *Övrigt*

Av ingivna handlingar framgår att rektor den 29 november 2002 på nytt beslutade om interimistisk avstängning av eleven. Beslutet var denna gång formulerat så att eleven skulle vara avstängd ”från och med den 29 november till dess ärendet prövats av styrelsen för utbildningen, dock längst till och med den 12 december”. Den 12 december 2002 beslutade dåvarande barnomsorgs- och utbildningsnämndens presidium att, med omedelbar verkan, förvisa eleven från utbildning vid Nacka gymnasium. Beslutet gäller så lång tid som lagen medger, dvs. tre terminer utöver den termin när beslutet meddelades.

Såsom framgått har upplysts att inte heller avstängningsbeslutet den 29 november 2002 var försett med överklagandeanvisning, men att rutinerna kommer att ändras för att förhindra att detta upprepas. Jag har inte funnit skäl att vidta någon ytterligare åtgärd i saken utan vill endast framhålla vikten av att den enskilde underrättas om sin rätt att överklaga beslut om interimistisk avstängning.

Av utredningen framgår inte huruvida överklagandeanvisning var fogad till beslutet den 12 december 2002 om förvisning från skolan. Jag utgår från att så var fallet. I sammanhanget vill jag dock framhålla följande. Huruvida ett beslut kan överklagas enligt reglerna om s.k. förvaltningsbesvär är en fråga som det ankommer på nämnden att avgöra. Om beslutet kan överklagas bör detta således komma till uttryck i själva protokollet.

### Vissa uttalanden rörande skolhuvudmans skyldighet att hålla skollokaler öppna under pågående strejk

(dnr 2444-2003, 2459-2003 och 2522-2003)

#### Anmälningar

I månadsskiftet maj/juni 2003 inkom till JO tre anmälningar mot stadsdelsnämnderna Hägersten, Spånga-Tensta och Maria-Gamla stan i Stockholms kommun. Anmälare var vice ordföranden i respektive stadsdelsnämnd. Anmälningarna var i stort likalydande med i huvudsak följande innehåll.

Den 26 maj 2003 togs skolvaktmästarna i Stockholm ut i strejk. Detta fick till följd att vissa skolor stängdes och att eleverna i dessa skolor inte fick "adekvat undervisning". Vidare anfördes – med hänvisning till två JO-beslut från 1968 och 1973 – att de folkvalda under en strejk är skyldiga att agera för att med alla legitima medel söka upprätthålla en konfliktdrabbad samhällsfunktion. Grundskolornas styrelse, dvs. stadsdelsnämnden, borde därför ha fattat ett beslut om att öppna skolorna. Vid sammanträden beslutade i stället nämndens majoritet att så inte skulle ske.

Efter utredning avgjordes ärendena den 15 april 2004. I beslut i ärendet 2444-2003 anförde *JO André* följande i bedömningsdelen. Besluten i ärendena 2459-2003 och 2522-2003 var i det närmaste likalydande.

#### Bedömning

Klagomålen i detta ärende rör att skolpliktiga elever, till följd av Svenska Kommunalarbetsareföbundets strejk, inte erhållit adekvat undervisning därför att skolorna inte hölls öppna under arbetskonflikten.

#### *Tidigare JO-avgöranden av intresse för bedömningen*

Ett av de JO-beslut som anmälaren har hänvisat till behandlade vissa frågor i anledning av 1966 års lärarkonflikt. JO Bexelius anförde i beslutet bl.a. följande (JO:s ämbetsberättelse 1968 s. 423 f.).

Som förut nämnts måste ett av syftena med en arbetsinställelse inom skolväsendet anses vara att störa dess funktioner. Ingen arbetsgivare – privat eller offentlig – är emellertid skyldig att kapitulera inför en arbetsinställelse och lägga ned verksamheten. Det strider ingalunda mot spelets regler att arbetsgivaren – sedan hans egen organisation beslutat lockout eller arbetstagarorganisation strejk – genom egna arbetsinsatser eller andra disponibla resurser i görligaste mån söker hålla sin verksamhet i gång och fullgöra sina skyldigheter mot kunder, klienter och andra, som är berättigade till prestationer från honom på grund av avtal eller eljest,

bara neutralitetsprincipen respekteras. Häri får anses ligga inte bara att arbetsgivaren ej ålägger en arbetstagare, som är i tjänst, att utföra oneutralt arbete utan också att han ej utnyttjar annan därtill villig arbetskraft till sådant arbete. Det strider mot arbetsmarknadens hedersregler att utnyttja strejkbrytare.

I analogi med vad som gäller på den privata arbetsmarknaden måste det anses stå en myndighet fritt att – sedan avtalsverket utlyst lockout eller en tjänstemannaorganisation förklarat strejk – med alla legitima medel söka upprätthålla en konflikttrabbad samhällsfunktion. Fastmera måste det anses vara en skyldighet för de ansvariga förvaltande myndigheterna att göra det. Detta gäller naturligtvis i all synnerhet när tredje man har en lagstadgad rätt till det allmännas prestationer såsom är fallet för undervisningsberättigade elever. Det allmännas prestationsskyldighet torde enligt den allmänna grundsatsen om force majeure vid en arbetsinställelse upphöra endast i den utsträckning skyldigheten blir faktiskt omöjlig att fullgöra.

JO Lundvik instämde i detta uttalande i ett beslut rörande den s.k. tjänstemannakonflikten våren 1971 (JO:s ämbetsberättelse 1973 s. 399). I beslutet avhandlades även bl.a. frågan om förtroendemäns neutralitet i arbetskonflikt (s. 414 f.).

Tjänstemän är genom de likalydande stadgandena i 17 § statstjänstemannalagen och 5 § kommunaltjänstemannalagen tillförsäkrade *rätt* till neutralitet. Denna rättighet har vederbörande myndighet att respektera. Den som beordrar tjänsteman att utföra oneutralt arbete gör sig därför skyldig till tjänstefel. Reglerna i stats- och kommunaltjänstemannalagarna äger emellertid inte tillämpning på kommunala förtroendemän. Man kan därför inte säga, att av nu nämnda lagrum följer att ledamot i nämnd har rätt att förhålla sig neutral eller att nämnden såsom sådan inte får ålägga honom att utföra arbete som är föremål för stridsåtgärd. På sin höjd kan en analogisk tillämpning av neutralitetsregeln komma i fråga.

Kan man nu anse att neutralitetsregeln i stats- och kommunaltjänstemannalagarna bör tillämpas analogt på ledamöter i en kommunal nämnd? Frågan har ett samband med vad man skall anse om ledamöternas ställning. Det ter sig ganska naturligt att betrakta nämnden i dess helhet som en företrädare för arbetsgivaren, ja kanske rent av som arbetsgivaren själv. Nämnden består emellertid av ledamöter och kan inte tänkas utan sådana. I allt fall om man menar att ledamöterna har en på kommunalrätten grundad skyldighet att i nödfall träda in och utföra sådant arbete som fordras för att nämnden skall kunna fullgöra sina uppgifter, framstår det ingalunda som onaturligt att betrakta även ledamöterna som arbetsgivarrepresentanter. På sådana kan neutralitetsregeln inte gärna tillämpas analogt.

Å andra sidan får man inte förbise, att nämndens ledamöter utsetts genom val i demokratisk ordning. De får antagas ha blivit utsedda med tanke på nämndens primära uppgift att svara för kommunens barnavård medan nämndens arbetsgivarfunktion knappast kan ha varit i blickfånget i någon högre grad. Nämndledamöterna har tagits från olika samhällsgrupper och representerar olika åsikter. Som jag förut nämnt betraktas ”strejkbryteri” i vida kretsar med ogillande. Med tanke på hur nämndledamöterna utsetts kan man sätta i fråga om de rimligen, mot sin övertygelse, kan tvingas att utföra oneutralt arbete. Hit får dock givetvis inte räknas skyddsarbete.

Det resonemang jag fört visar – som jag redan förutskickat – att frågan om nämndledamöternas skyldighet att åtaga sig konkreta arbetsuppgifter för nämnden i en konfliktsituation är ytterst svår att besvara. Att en skyl-

dighet föreligger att åta sig skyddsarbete förefaller mig troligt. I övrigt stannar jag för att säga att utrymme finns för olika uppfattningar.

*Svenska Kommunförbundets cirkulär i anledning av konflikten*

Svenska Kommunförbundet gav i anledning av konflikten ut två cirkulär – Information med anledning av konflikten (2003:40) och Förtroendevaldas ställning vid arbetskonflikt (2003:44).

Det första cirkuläret – som nämnden fogat till sitt remissvar – gavs ut den 12 maj 2003 och har följande lydelse.

Information med anledning av konflikten

Med anledning av den pågående arbetsmarknadskonflikten får Kommunförbundet många frågor om vilka arbetsuppgifter de förtroendevalda får och är skyldiga att utföra. Det gäller inte minst på skolans område. Mot bakgrund av detta vill förbundet med detta cirkulär bistå de nämnder som har ansvar för skolan med ett antal klargöranden.

Den verksamhetsansvariga nämnden är skyldig att mildra effekterna av konflikten. Det är nämnden som beslutar om vad som skall göras. Enskilda förtroendevalda skall inte vidta åtgärder på eget initiativ.

Särskilt viktigt är att nämnden med ansvar för grundskolan fullgör sitt verksamhetsansvar, eftersom det här handlar om en för eleverna obligatorisk verksamhet (skolplikt).

Om nämnden inte fullgör sitt verksamhetsansvar, t.ex. genom att underlåta att vidta åtgärder för att om möjligt se till att personal som inte är i konflikt kan utföra sina arbetsuppgifter, kan detta leda till anmärkningar från revisorerna. Vidare kan även Skolverket som tillsynsmyndighet komma att vidta åtgärder mot kommunen.

Frågan om de förtroendevaldas roll har särskilt aktualiserats med anledning av att förtroendevalda i en del kommuner uttalat att de inte kommer att låsa upp skolor eftersom de då blir beskyllda för strejkbryteri. I detta sammanhang skall påpekas att det inte finns någon rättslig definition avseende strejkbryteri och att detta följaktligen inte heller är sanktionerat. Som arbetsgivare har de förtroendevalda rätt och i vissa fall skyldighet att utföra arbetsuppgifter som normalt ankommer på en anställd.

Det är viktigt att de förtroendevalda uppfyller sin roll som arbetsgivare och så långt som möjligt mildrar konsekvenserna av konflikten så att lagliga skyldigheter fullgörs och allvarliga ekonomiska skadeverkningar undviks.

I det fall en förtroendevald utifrån personliga ställningstaganden inte fullföljer den arbetsgivarroll som är förenad med uppdraget avstår man också från möjligheten att vara den tydliga arbetsgivare som de fackliga organisationerna annars efterlyser.

I det andra cirkuläret från den 23 maj 2003 anfördes följande.

Förtroendevaldas ställning vid arbetskonflikt

Med anledning av den pågående konflikten får Svenska Kommunförbundet framhålla följande.

Beslutsfattandet i kommun och landsting ankommer primärt på i demokratisk ordning utsedda förtroendevalda. Deras faktiska och rättsliga ställning kan inte jämföras med en arbetstagares. Detta är av avgörande betydelse också för deras verksamhet under en arbetskonflikt. Eftersom de inte är arbetstagare är bl.a. reglerna om neutralitetsrätt inte tillämpliga.

Förtroendevalda skall i enlighet med sina uppdrag företräda kommunens – arbetsgivarens – intresse under en konflikt. De är därför skyldiga

att under en konflikt uppträda på ett sätt som begränsar verkningarna av motpartens stridsåtgärder. Härvid ska observeras att detta inte är strejk-bryteri i någon rättslig mening. Detta kan innebära att de förtroendevalda inte endast får svara för uppgifter i den administrativa ledningen av förvaltningens verksamhet. De kan också tvingas att utföra vissa arbetsuppgifter som är föremål för stridsåtgärder för att begränsa verkningarna av konflikten.

De skyldigheter som enligt lag vilar på de förtroendevalda påverkas inte av att en arbetskonflikt råder. Detta betyder att det kommunala beslutsfattandet kan fortgå utan hinder av en konflikt. En förtroendevald får inte strejka i sin egenskap av beslutsfattare och arbetsgivare. Detta innebär att kommunala organ inte får inställa sina sammanträden eller ledamöter vägra att gå på sammanträden med kommunala organ på grund av en konflikt.

De förtroendevalda har också andra skyldigheter som inte avser själva beslutsfattandet i kollektiva organ utan som närmare kan betraktas som verkställighet av fattade beslut. Enligt 3 kap. 13 § kommunallagen beslutar nämnderna i frågor som rör förvaltningen och i frågor som de enligt lag eller annan författning ska handha. Därför har de förtroendevalda rätt och motsvarande skyldighet att under en konflikt vidta åtgärder som t.ex. att leda den kvarvarande personalen.

Grundsatsen är att en förtroendevald kan sköta alla arbetsuppgifter som normalt ankommer på en anställd utom då speciallagstiftning kräver att vissa anställda ska finnas eller att de anställda har vissa kvalifikationer.

De ovan beskrivna uppgifterna är sådana som en förtroendevald kan ta på sig i samband med en konflikt. Att en förtroendevald som utför vissa arbetsuppgifter, som framgår ovan, inte kan anses som "strejkbrytare" följer av att han eller hon – oavsett i vilket organ han är ledamot – alltid företräder arbetsgivaren och ytterst de kommunmedlemmar som valt honom eller henne. Oavsett vilken politisk riktning han eller hon tillhör och oavsett eventuella fackliga sympatier måste alla förtroendevalda ses som arbetsgivare (se JO 1968 s. 379 och 1973 s. 408–415). De regler om strejk, blockad, lockout m.m. som återfinns i lagen om medbestämmande i arbetslivet (MBL) avser förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstare och således inte förtroendevalda.

Att den förtroendevalde principiellt har möjlighet att överta de anställdas funktioner utom då speciallagstiftningen lägger hinder i vägen innebär inte att han eller hon måste överta samtliga uppgifter som annars vilar på de anställda. Vad som kan krävas av honom eller henne får bedömas från fall till fall med hänsyn till vad som är nödvändigt för att hjälpligt hålla verksamheten i gång och för att hindra alltför omfattande skador för allmänheten och kommunmedlemmarna.

Det är nämnden som fattar beslut om vilka åtgärder som skall vidtas med anledning av konflikten. Förutsättningen för att en viss ledamot skall kunna fullgöra vissa uppgifter är således att nämnden fattar beslut om detta, oavsett om det rör sig om delegation, dvs. överföring av beslutanderätt, eller ren verkställighet.

#### *Hägerstens stadsdelsnämnds agerande under arbetskonflikten*

Av utredningen framgår att skolvaktmästaren i normalfallet är den i personalen som öppnar och stänger skolan. När de kommunalanslutna vaktmästarna den 26 maj 2003 togs ut i strejk uppkom därför fråga om de förtroendevalda skulle utföra denna uppgift. Hägerstens stadsdelsnämnds majoritet beslutade den 27 maj 2003 att delegera ansvaret beträffande skolornas öppnande till nämndens ordförande i samråd med stadsdelsdirektören och berörda rektorer.

Strejken upphörde påföljande dag. Under den tid konflikten varade hölls tre av fyra grundskolor inom stadsdelsnämnden stängda. Nämnden har i sitt remissvar redogjort för hur utbildningen bedrevs under den tid konflikten varade.

Enligt 3 kap. 1 § skollagen (1985:1100) har alla skolpliktiga barn en mot skolplikten svarande rätt att få utbildning inom det offentliga skolväsendet. Huvudansvaret för att utbildning ges de skolpliktiga barnen åvilar vederbörande kommun.

Begreppet ”utbildning” i skollagen är en samlingsbeteckning för olika verksamhetsformer i skolan. Det innefattar lärarledd lektionsundervisning men även fria aktiviteter, praktisk arbetslivsorientering m.m. (se prop. 1985/86:10 s. 30).

Författningarna på utbildningsområdet är utformade med utgångspunkt i normala förhållanden. Tillämpningen av olika bestämmelser kan självfallet försvåras eller rent av omöjliggöras under en sådan extraordinär situation som en strejk. Klart är emellertid att skolplikten och rätten till utbildning inte upphör i och med en arbetskonflikt.

Jag delar den uppfattning som kommer till uttryck i de tidigare refererade JO-besluten. En arbetskonflikt som berör grundskolan ställer självfallet den ansvariga nämnden inför stora svårigheter men fritar inte nämnden från skyldigheten att försöka fullfölja sin uppgift med de medel som står till buds.

Neutralitetsregeln vad gäller arbetstagare på det kommunala området är numera reglerad i det kommunala huvudavtalet KHA 94. Som anförts ovan gäller dock inte den regeln förtroendevalda som är att betrakta som representanter för arbetsgivaren. Vad som kan krävas av nämndledamöterna i en konfliktsituation får bedömas i varje enskilt fall med hänsyn till vad som är nödvändigt för att upprätthålla en verksamhet med meningsfullt innehåll för de utbildningsberättigade eleverna. De anvisningar som Svenska Kommunförbundet har lämnat kommunerna i anledning av konflikten synes i allt väsentligt överensstämma med dessa utgångspunkter för bedömningen.

I förevarande fall pågick strejken under en mycket begränsad tid. Nämnden har i sitt remissvar redogjort för den verksamhet för eleverna som bedrevs under den tid konflikten varade. Jag anser mig inte ha underlag för att rikta någon kritik mot nämnden för det sätt på vilket utbildningen bedrevs under strejken.

En av de svårigheter som en nämnd ställs inför vid en arbetskonflikt är att man inte vet om konflikten kommer att bli kort- eller långvarig. Om strejken i detta fall hade blivit långvarig är det inte uteslutet att andra åtgärder hade varit nödvändiga för att tillgodose elevernas rätt till utbildning. Den av nämnden valda lösningen – dvs. att delegera beslutanderätten till ordföranden – omöjliggjorde inte att andra åtgärder skulle kunna komma att vidtas beroende på hur arbetskonflikten utvecklades. Jag noterar i sammanhanget att nämnden den 27 maj 2003 även beslutade att hålla ett extra sammanträde den 1 juni om konflikthanteringen. Jag finner mot denna bakgrund inte anledning att inom ramen för detta ärende göra några särskilda uttalanden om nämndledamöters skyldigheter under en arbetskonflikt.

## Kritik mot en skolförvaltning för handläggningen av ett vitesärende

(Dnr 1039-2004)

### Anmälan

N.N. inkom den 9 mars 2004 till JO med en skrivelse som var ställd till Kammarrätten i Jönköping som ett tillägg till ett tidigare överklagande dit. Hon angav att ett exemplar av skrivelsen också skickades till JO som en anmälan. Av skrivelsen och bifogade handlingar framgick bl.a. följande.

N.N. har en skolpliktig dotter. Barn- och utbildningsnämnden i Sävsjö kommun, arbetsutskottet, förelade den 3 februari 2004 N.N. som vårdnadshavare att vid ett vite om 1 000 kr se till att dottern senast den 16 februari 2004 fortsatte sin skolgång. Arbetsutskottet angav som skäl för beslutet bl.a. att dottern "trots påstötningar" inte infunnit sig till sin skolas undervisning sedan den 22 november 2003. N.N. överklagade föreläggandet till Länsrätten i Jönköpings län och yrkade i samband med det att länsrätten skulle förordna om inhibition. Länsrätten fann i beslut den 27 februari 2004 inte skäl för inhibition. N.N. fick därefter från Sävsjö kommun en faktura, daterad den 2 mars 2004, på vitesbeloppet 1 000 kr. På fakturan hänvisades till barn- och utbildningsförvaltningen samt angavs att fakturan "avsåg vite, mål nr 434-04" (länsrättens målnummer, JO:s anmärkning). N.N. ifrågasatte i sin skrivelse bl.a. att kommunen kunde "utmäta straff när det inte ens fanns en dom om att vitet var korrekt eller att hon skulle betala det".

### Utredning

Föredraganden tog telefonkontakt med förvaltningschefen Lennart Ljungqvist vid barn- och utbildningsförvaltningen i Sävsjö kommun. Lennart Ljungqvist uppgav i huvudsak följande.

Barn- och utbildningsförvaltningen missuppfattade länsrättens beslut den 27 februari 2004 att inte inhibera själva vitesföreläggandet. Fakturan skickades därefter ut. Man har nu förstått att beslutet att skicka ut fakturan var felaktigt. Felet får tillskrivas ovana vid hantering av vitesärenden. Fakturan har makulerats och ett brev med ursäkt har skickats till N.N.

I beslut den 17 mars 2004 anförde *JO André* följande.

### Bedömning

#### *Rättslig reglering*

I 3 kap. 16 § första stycket skollagen (1985:1100) anges att om en skolpliktig elev i det offentliga skolväsendet för barn och ungdom inte fullgör sin skolgång och detta beror på att elevens vårdnadshavare inte har gjort vad på dem ankommer för att så skall ske, får styrelsen för utbildningen vid vite förelägga elevens vårdnadshavare att iakta sina skyldigheter. Ett föreläggande gäller omedelbart, även om beslutet överklagas. I bestämmelsens tredje stycke an-



ges att beslut av styrelsen för utbildningen i ärenden enligt denna paragraf får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Enligt 28 § förvaltningsprocesslagen (1971:291) kan domstol, som har att pröva besvär, förordna att det överklagade beslutet, om det eljest skulle lända till efterrättelse omedelbart, tills vidare icke skall gälla (s.k. inhibition, JO:s anmärkning) och även i övrigt förordna rörande saken.

I lagen (1985:206) om viten, viteslagen, finns bestämmelser om viten som enligt lag eller annan författning får föreläggas av myndigheter. I 1 § andra stycket viteslagen anges att lagen inte skall tillämpas i den mån annat följer av vad som är särskilt föreskrivet. I bestämmelsens tredje stycke anges att allmänna bestämmelser om viten även finns i brottsbalken och bötesverkställighetslagen (1979:189).

Enligt 6 § viteslagen prövas frågor om utdömande av viten av länsrätt på ansökan av, som huvudregel, den myndighet som har utfärdat vitesföreläggandet.

Av 8 § bötesverkställighetsförordningen (1979:197) följer att om domstolen i ett sådant mål dömer ut vitet skall domstolen genast sedan det avgörandet vunnit laga kraft begära indrivning enligt bestämmelser om detta i indrivningsförordningen (1993:1229).

Av 25 kap. 9 § brottsbalken, med hänvisning till 7 § i samma kapitel, följer att utdömt vite tillfaller staten.

#### *Barn- och utbildningsförvaltningens åtgärd att sända en faktura till N.N. på vitesbeloppet*

Det finns inte några särskilda bestämmelser om utdömande av viten som har förelagts enligt 3 kap. 16 § skollagen. Viteslagens regler om utdömande är därför tillämpliga. När och om Barn- och utbildningsnämnden i Sävsjö kommun vill få vitet mot N.N. utdömt är nämnden således hänvisad till att ansöka om detta hos länsrätten. Länsrätten gör då en sedvanlig prövning av om det finns förutsättningar att döma ut vitet.

Att länsrätten i det, såvitt framgår, alltjämt pågående målet om själva *vitesföreläggandet* inte har funnit skäl för inhibition innebär inte på något sätt att domstolen uttalat sig om vitets utdömande.

Än mindre berättigar länsrättens beslut kommunen att sända en faktura avseende vitesbeloppet till N.N. Som framgår av redogörelsen ovan för de bestämmelser som är tillämpliga i fall av aktuellt slag ankommer det inte på kommunen att fordra in några medel ens om domstolen i ett eventuellt mål om *utdömande av vite* skulle finna skäl att döma ut vitet.

Enligt vad Lennart Ljungqvist har uppgett berodde barn- och utbildningsförvaltningens åtgärd att sända ut en faktura till N.N. på vitesbeloppet på förvaltningens ovana vid att hantera vitesärenden. Även om detta kan vara en förklaring är det inträffade naturligtvis ett allvarligt fel i förvaltningens ärendehandläggning. Jag har emellertid konstaterat att rättelse i det aktuella fallet har skett genom att den felaktiga fakturan tämligen omgående makulerades. Med hänsyn härtill, och då kommunen bett om ursäkt för det inträffade, utgår jag ifrån att barn- och utbildningsförvaltningen är införstådd med att ärendet

2004/05:JO1

hanterades felaktigt. Jag finner därför ingen anledning att gå vidare i utredningen av saken utan avslutar ärendet med den kritik som framgår av det sagda. Jag förutsätter att Barn- och utbildningsnämnden i Sävsjö kommun vidtar åtgärder för att upplysa förvaltningens personal om gällande regler på området i syfte att förhindra en upprepning.

## Plan- och byggnadsväsendet

### En byggnadsnämnds handläggning av ett återförvisat bygglovsärende

(Dnr 1408-2002)

#### Anmälan

Lena Andersson framförde i en anmälan till JO den 15 april 2002 kritik mot Samhällsbyggnadsnämnden i Kalmar kommun. Hon anförde bl.a. följande. Samhällsbyggnadsnämnden beslutade den 23 oktober 2000 att bevilja bygglov för uppförande av en silo på fastigheten Hagby 12:42. Hon, som är granne, fick inte tillfälle att yttra sig innan bygglov beviljades trots att byggnaden avvek från gällande detaljplan. Efter att hon överklagat beslutet omprövades det av nämnden som beslutade om ett nytt bygglov. Länsstyrelsen beslutade den 15 mars 2001 att upphäva bygglovet. Byggnaden står fortfarande kvar trots att den saknar bygglov. Samhällsbyggnadsnämnden borde ha sett till att byggnaden togs bort.

Till anmälan fogades länsstyrelsens beslut den 15 mars 2001. Länsstyrelsen beslutade att undanröja samhällsbyggnadsnämndens beslut den 14 februari 2001 och återförvisa ärendet till nämnden för ny behandling. I motiveringen angavs bl.a. följande.

Länsstyrelsen konstaterar att nämnden vid sin prövning av ansökan inte uppmärksammade att åtgärden strider mot detaljplanen såvitt avser anläggningens höjd. Som en följd härav har inte heller bestämmelserna i 8 kap. 22 § PBL om hörande av kända sakägare m.fl. iakttagits. Bristerna i den formella handläggningen av ärendet är av den arten att det normalt skulle medföra ett upphävande av beslutet. Då det överklagade beslutet genom samhällsbyggnadsnämndens omprövning den 14 februari 2001 får anses ersatt av ett nytt beslut, är en sådan åtgärd inte längre aktuell.

---

Förutsättningar för att enkelt ompröva nämndens beslut den 23 oktober 2000 föreligger inte då en sådan åtgärd samtidigt förutsätter att bestämmelserna i 8 kap. 22 § PBL iakttages. Av förarbetena (prop. 1985/86:80 s. 76) till förvaltningslagen framgår vidare att myndigheterna normalt inte bör ompröva sina beslut i ärenden där det finns flera parter med motstridiga intressen.

Länsstyrelsen finner mot bakgrund härav att samhällsbyggnadsnämndens beslut den 14 februari 2001 att ompröva sitt tidigare meddelade bygglov inte har stöd i 27 § förvaltningslagen. Härtill kommer att nämnden vid sin omprövning inte iakttagit bestämmelserna i 8 kap. 22 § PBL. Beslutet bör därför undanröjas och ärendet återförvisas till samhällsbyggnadsnämnden för ny behandling.

#### Utredning

Samhällsbyggnadsnämnden anmodades att yttra sig över vad som framförts i Lena Anderssons anmälan till JO. I remissvaret den 16 maj 2002 anfördes bl.a. följande.

Bygglov lämnades för silon utan att kontoret observerade att det var fråga om en planavvikelse. Efter att silon uppförts kontaktade Lena Andersson kontoret och ifrågasatte om silon inrymdes i gällande plan. Efter kontroll av planen meddelades Lena Andersson att det var en planavvikelse och att hon såsom granne borde ha hörts.

Beslutet överklagades av Lena Andersson.

För att rätta till misstaget gjordes handläggningen om varvid Lena Andersson betraktades som sakägare som motsatte sig bygglov. Detta framgick av hennes överklagande. På denna grund togs ett nytt bygglovsbeslut där bedömningen gjordes att det var fråga om en mindre avvikelse och bygglov lämnades på nytt. Syftet med det nya beslutet var att det skulle vara formellt riktigt och efter ett förväntat överklagande kunna överprövas i sak, dvs. beträffande avvikelsen som sådan.

Länsstyrelsen fann då att omprövning av beslutet inte hade stöd i förvaltningslagen och undanröjde beslutet samt återförvisade ärendet till samhällsbyggnadsnämnden för ny behandling. Därmed saknar silon bygglov.

Lena Andersson kontaktades 2002-05-08 och informerades om ärendets hantering. Intresseföreningen Hagbyunionen har fortlöpande via e-post ställt frågor till kontoret och fått svar om hur ärendet framskridit. Det har felaktigt antagits att Lena Andersson haft kontakt med Hagbyunionen och fått information den vägen. Ett missförstånd som vi beklagar. Vi är väl medvetna om att det är av stort värde för Lena Andersson att vara informerad om hur ärendet framskrider.

— — — Det har dragit ut på tiden bland annat p.g.a. att ansvarsfrågan utreds av kommunens försäkringsbolag. Frågan har ytterligare komplicerats av att kommunen under tiden bytt försäkringsbolag. Silon har tagits i drift för fastighetens värmeförsörjning. Vi bedömer att skadan för den sökande kan förvärras om åtgärder vidtas (förändring alt. flyttning av silon) innan ansvarsfrågan lösts.

Så snart ansvarsfrågan klarlagts avser vi att skyndsamt medverka till en rättelse.

— — — Något förslag om att ändra detaljplanen finns inte. När en ny bygglovsansökan inkommer så kommer den att behandlas på sedvanligt sätt enligt de regler som gäller i plan- och bygglagen.

Lena Andersson kommenterade remissvaret.

Handläggaren i ärendet hos JO efterfrågade samhällsbyggnadsnämndens eventuella beslut med anledning av länsstyrelsens beslut den 15 mars 2001. Nämnden översände ett beslut den 12 december 2002 att förelägga Graninge Kalmar Energi AB att senast den 15 februari 2003 ta bort silon på fastigheten Hagby 12:42 samt ett beslut den 14 februari 2003 att medge förlängning av tiden för åtgärdande av silon till den 31 mars 2003.

I beslut den 20 januari 2004 anförde *JO Berggren* följande.

### **Bedömning**

Länsstyrelsen beslutade den 15 mars 2001 att undanröja samhällsbyggnadsnämndens beslut om bygglov för uppförande av en silo på fastigheten Hagby 12:42 och återförvisa ärendet till nämnden för ny behandling.

Efter länsstyrelsens beslut ålåg det nämnden att så snabbt som möjligt handlägga det återförvisade ärendet. Nämnden hade då att iaktta bestämmelserna om kommunikering i 8 kap. 22 § plan- och bygglagen (1987:10) och sedan fatta beslut med anledning av den ansökan om bygglov som låg till

grund för nämndens tidigare beslut om bygglov. Sökanden behövde således inte på nytt ansöka om bygglov för att nämnden skulle vara skyldig att fatta ett beslut i bygglovsfrågan.

Såvitt framgår av utredningen har samhällsbyggnadsnämnden fortfarande inte fattat något beslut i bygglovsfrågan. Nämnden har däremot beslutat att förelägga sökanden att ta bort silon. Om nämnden bedömde att bygglov inte kunde meddelas enligt den ansökan som låg till grund för nämndens tidigare beslut om bygglov borde nämnden ha fattat beslut i bygglovsfrågan senast i samband med att nämnden beslutade om föreläggande att ta bort silon (jfr RÅ 1995 ref 36).

Jag är sammanfattningsvis mycket kritisk till nämndens handläggning av ärendet.

Att en myndighet på grund av annat än rättidsprövning – här besluts överklagbarhet – avvisar överklaganden av egna beslut strider både mot ordalydelsen i förvaltningslagen och uttalanden i förarbetena med förklaring till fördelningen av uppgifter mellan lägre och högre instans. Frågor även om skyldigheten att lämna anvisningar för överklagande och om en skrivelses egenskap av överklagande, inte begäran om omprövning

(Dnr 1230-2003)

### **Bakgrund**

Av handlingar som ingick i en av Å.L. gjord anmälan till JO framgår bl.a. följande.

Byggnadsnämnden i Karlshamns kommun beslutade den 6 november 2002 (§ 294) att, vid detaljplanläggning av ett område, uppdra åt plan- och byggenheten att upprätta samrådshandlingar. Detta beslut överklagades av Å.L. Byggnadsnämnden avvisade den 11 december 2002 (§ 381) överklagandet av det skälet att det förra beslutet inte var överklagbart. Protokollet innehåller inte någon uppgift om överklagandeanvisning men anger att länsstyrelsen för kännedom tillställs avvisningsbeslutet.

Å.L. överklagade även detta beslut. Han anförde då bl.a., utöver synpunkter i sak på en kommande detaljplan, att nämnden inte själv fick avgöra ett besluts överklagbarhet. Med anledning härav beslutade byggnadsnämnden den 26 februari 2003: ”Byggnadsnämnden står fast vid sitt tidigare fattade beslut, daterat 2002-12-11 § 381, och avvisar överklagandet.” Vid nämndens behandling av detta ärende förelåg från t.f. kommundirektören en skrivelse, innehållande bl.a. följande.

— — —

Frågan om ett beslut är överklagbart prövas på eget initiativ (ex officio) av den myndighet som har att pröva överklagandet. Finner myndigheten att ett beslut som överklagats inte är överklagbart, ska skrivelsen med överklagandet avvisas. Denna fråga prövas före spörsmålet om klaganden har rätt att klaga. Konstateras att beslutet inte är överklagbart, har myn-

2004/05:JO1

digheten således inte anledning att uttala sig beträffande det senare spörsmålet.

Av 22 § förvaltningslagen framgår att ett beslut får överklagas av den som beslutet angår, om det har gått honom emot och beslutet kan överklagas.

De beslut som fattas under beredningen av ett ärende är i regel inte möjliga att överklaga annat än i samband med det slutliga avgörandet. ---

---

Nämndens beslut --- är ett internt administrativt direktiv till den egna förvaltningen att utföra viss arbetsuppgift som del av ett beredningsunderlag till framtida beslutsförslag om antagande av detaljplan. Det eventuella beslut som i framtiden tas om en plan är överklagbart.

Undertecknad föreslår Byggnadsnämnden att stå fast vid sitt tidigare fattade beslut att avvisa överklagandet.

Inte heller av protokollet över detta beslut framgår något om överklagandeanvisning men det anges att bl.a. länsstyrelsen för kännedom tillställs beslutet.

Länsstyrelsen i Blekinge län meddelade den 18 mars 2003 ett beslut (403-2075-03), av vilket framgår följande.

Överklagande av byggnadsnämndens beslut att avvisa överklagande, fastigheten ---

#### BESLUT

Länsstyrelsen avvisar Era överklaganden.

I en därefter lämnad redogörelse för nämndens tre ovan nämnda beslut m.m. framhåller länsstyrelsen att överklagandena var ställda till byggnadsnämnden och anför:

--- Nämnden har översänt protokollen med de båda [avvisnings-] besluten till länsstyrelsen för kännedom.

Genom e-post och telefonsamtal till länsstyrelsen får Ni anses ha påkallat länsstyrelsens ställningstagande till Era överklaganden av nämndens beslut.

Som motivering anges sedan i länsstyrelsens beslut, bortsett från vissa detaljer:

Då båda Era överklagandeskrivelser i sak riktar sig emot det beslut som byggnadsnämnden fattat den 6 november 2002 tar länsstyrelsen upp skrivelserna till gemensam prövning.

Byggnadsnämndens beslut --- utgör ett beslut som fattats av nämnden under beredningen av ett ärende rörande tilltänt planläggning för --- Ett sådant beslut under beredningsskedet, som saknar ekonomiska eller andra verkningar mot dem som kommer att beröras av den kommande planläggningen, är inte möjligt att överklaga annat än i samband med det slutliga avgörandet i planärendet. Era överklaganden tas därför inte upp till prövning.

Detta beslut kan överklagas hos Regeringen ---

Länsstyrelsens beslut överklagades inte, såvitt framgår av uppgifter inhämtade under anmälningsärendets handläggning hos JO.

## Anmälan

Å.L. anmälde till JO att byggnadsnämnden själv hade fattat beslut om beslutens överklagbarhet och inte låtit den närmast högre instansen göra det. Han anmärkte därvid att nämndens åtgärd att sända sina beslut till länsstyrelsen för kännedom, enligt uppgifter från både kommunen och, till en början, länsstyrelsen, inte skulle föranleda någon handläggning hos länsstyrelsen. "Således är det verkningslöst att jag överklagar till Byggnadsnämnden, de sänder inte min överklagan vidare, det resulterar bara i en rundgång – – – Moment 22." – Avvisningsbesluten saknade "besvärshänvisning".

## Utredning

Byggnadsnämnden anmodades att yttra sig över nämndens behandling av överklagandena i de av anmälaren berörda avseendena.

Remissen besvarades genom ett yttrande, i vilket inledningsvis redogörs för vad nämnden hade beslutat i sammanhanget, med tillägget att handläggningen hade prövats av länsstyrelsen genom beslutet den 18 mars 2003, vilket hade "lett till att länsstyrelsen avvisat överklagandena och givit nämnden rätt". Vidare framgår bl.a. följande.

Nämnden står fast vid sin tidigare tolkning i frågan om nämndens behörighet att besluta om överklagandet, uttryckt i t.f. kommundirektörens skrivelse. Att de beslut som nämnden fattade med anledning av överklagandena inte åtföljts av besvärshänvisningar beror på att "då nämnden anser att något besvär inte kan resas i frågan har följaktligt inte någon besvärshänvisning bifogats".

Beträffande avvisningsbeslutens översändande till länsstyrelsen m.m. anförs:

Skälet är att byggnadsnämnden i sina tidigare beslut har avvisat överklagandet. Därmed har det varit svårt att behandla detsamma och översända det till länsstyrelsen, då detta agerande hade stridit mot beslutets innehåll. Väl medveten om risken för att försätta anmälaren i en situation snarlik med Joseph Hellers Moment 22, har man ändå valt att översända svaren till länsstyrelsen just »för kännedom». Anmälaren har också, via sin egen kommunikation med länsstyrelsen, fått saken prövad där.

– – –

– – – Byggnadsnämnden har noterat länsstyrelsens beslut från 2003-03-18 men har inga synpunkter på varken länsstyrelsens slutsatser eller på dess skäl för att behandla frågan.

Å.L. yttrade sig över vad byggnadsnämnden sålunda hade svarat på remissen. Bland annat förklarade han då att han vidhöll sin anmälan.

I ett beslut den 7 april 2004 anförde *JO Berggren* följande.

## Bedömning

När en myndighets beslut har överklagats och en eventuell omprövning inte gör att överklagandet förfaller, skall myndigheten pröva om överklagandet har kommit in i rätt tid (24 och 28 §§ förvaltningslagen, 1986:223). Uppgiften

är enligt lagens ordalydelse begränsad till detta. Annat som hör till behandlingen av ett överklagande är förbehållet den myndighet som skall pröva överklagandet, fränsett förberedande handläggning såsom att yttrande avges. Det är inte heller i lagen underförstått – något som ansetts ligga i uppgiftens natur – att i den lägre instansen skulle få prövas övriga förutsättningar för prövning i sak, t.ex. att det är fråga om ett beslut som kan överklagas (jfr JO:s ämbetsberättelse 1991/92 s. 316; se även Hellners och Malmqvist, Förvaltningslagen med kommentarer, s. 259 och 281).

Denna begränsning framgår av lagens förarbeten (prop. 1985/86:80 s. 44 f.). Som motiv för att rättidsprövningen lades på beslutsinstansen anfördes sålunda, förutom annat, denna prövnings mestadels enkla natur. Om övriga sakprövningsförutsättningar uttalas:

För att ett överklagande skall tas upp till prövning är det inte tillräckligt att klagandens skrivelse har kommit in i rätt tid. Vissa andra förutsättningar måste också vara uppfyllda: beslutet skall vara sådant att det över huvud taget får överklagas, endast den får överklaga som har ett visst intresse i saken osv. Dessa förutsättningar kan vara svåra att bedöma och kräver då särskilda överväganden som i allmänhet görs bäst i samband med prövningen i högre instans. De bör därför liksom hittills prövas av den instansen.

Jag är medveten om att det har hävdats att den ordning som jag här förordar skulle innebära ett brott mot den logiska turordning enligt vilken de olika förutsättningarna för prövningen i sak bör bedömas. Bärkraften av denna principiella invändning kan dock diskuteras och den bör i vart fall stå tillbaka för de praktiska fördelarna. Samma ordning gäller f.ö. hos de allmänna domstolarna och har där inte vållat några olägenheter.

Det står klart att Å.L. vid de aktuella tillfällena *överklagade* byggnadsnämndens beslut, både det i november och det i december. Den omständigheten att han ställde sina överklaganden till byggnadsnämnden, inte till en högre instans, är av underordnad betydelse, eftersom han i sina framställningar använde ordet överklaga och avledning av detta, ett ord som har en fast, i förvaltningslagen reglerad betydelse. Om förfarandets detaljer i denna del anges i lagen bara att skrivelser med överklagande skall ges in till den myndighet som har meddelat det beslut som överklagas (23 § andra stycket). I det sagda ligger – det bör påpekas med avseende på nämndens beslut den 26 februari 2003 – att Å.L. inte begärde *omprövning* av decemberbeslutet. Inte heller överklagade han novemberbeslutet två gånger.

Av förvaltningslagen framgår alltså att byggnadsnämnden inte fick avvisa det första överklagandet på en grund av det slag som den angav. Nämnden skulle i stället, om den inte hade avvisat överklagandet på grund av de till rättidsprövning hörande reglerna, ha överlämnat skrivelsen med överklagandet jämte övriga handlingar i ärendet till den myndighet som skulle pröva överklagandet (25 §). Denna högre instans var länsstyrelsen (13 kap. 2 § plan- och bygglagen, 1987:10).

Det var inte mindre fel att på samma grund som förut avvisa även det senare överklagandet. Även om det är förståeligt att en missuppfattning om vidden av befogenheten att avvisa överklaganden kunnat uppkomma, hade nämnden åtminstone bort ha klart för sig att den inte fick avvisa ett överklagande som riktade sig mot just ett sådant befogenhetsöverskridande och därmed förhind-



ra en prövning av den frågan i högre instans; detta överklagande avsåg inte beredningsbeslutet utan vad som framstod som ett avgörande, ett slutligt beslut i ett ärende om överklagande. Sådana beslut får överklagas, liksom beslut i huvudsaken. Det framgår av 30 § förvaltningslagen. De där angivna särskilda bestämmelserna om överklagande av avvisningsbeslut har tillkommit för att begränsa antalet instanser. Att det här i övrigt inte rör sig om något undantag från vad som gäller i allmänhet framgår bl.a. av förarbetena (prop. 1985/86:80 s. 53), vari generellt påpekas: "Också beslut att avskriva eller avvisa ett ärende utan sakprövning kan överklagas." Sålunda får överklagas t.ex. beslut av länsstyrelsen att avvisa överklaganden av byggnadsnämnders beslut, i vad dessa befinns inte kunna överklagas.

Byggnadsnämndens avvisningsbeslut innebar att nämnden, utifrån sin uppfattning om befogenheten, avgjorde ärenden om överklagande, beslut som gick klaganden emot. Det förelåg därför en skyldighet att underrätta denne om hur han kunde överklaga dessa beslut (21 § andra stycket förvaltningslagen).

---

Ärendet avslutas med den kritik av byggnadsnämndens felaktiga handläggning som ligger i det ovan sagda.

## Överförmyndarnämnder och överförmyndare

### Åtal för tjänstefel mot en tidigare ledamot i en överförmyndarnämnd

(Dnr 426-2002)

Med anledning av vad som framgick av handlingarna i ett tillsynsärende (67-10570-01) vid Länsstyrelsen i Västra Götalands län avseende Överförmyndarnämndens i Göteborg handläggning av två godmansärenden beslutade dåvarande *JO Jan Pennlov* att inleda en egen utredning i saken.

Överförmyndarnämndens akter i de ovan nämnda ärendena, liksom akterna i ytterligare ett antal ärenden avseende godmanskap, förmynderskap och förvaltare rekvirerades och granskades. Det som därvid framkom gav anledning att anta att befattningshavare som stod under JO:s tillsyn hade gjort sig skyldig till tjänstefel enligt 20 kap. 1 § brottsbalken och trolöshet mot huvudman enligt 10 kap. 5 § brottsbalken. Jan Pennlov beslutade därför den 14 maj 2002 att inleda förundersökning avseende sådana brott och uppdrog åt chefsåklagaren Birgitta Nygren vid Åklagarmyndigheten i Västerås, Åklagarkammaren Gävle, att leda och verkställa utredningen.

Förundersökningen avsåg fem ärenden som hade handlagts vid överförmyndarnämnden.

Under förundersökningen hölls ett antal förhör, bl.a. med tidigare ledamoten i överförmyndarnämnden Hans Lindblom.

Hans Lindblom delgavs i ett fall misstanke om trolöshet mot huvudman alternativt tjänstefel (K 20256-02) i samband med ett beslut om arvode till en förvaltare för B.A. Med anledning av vad som framkom under förundersökningen angående detta fann Jan Pennlov inte längre anledning till dess fullföljande. Han beslutade därför den 21 mars 2003 att lägga ned förundersökningen i den här delen.

Hans Lindblom delgavs därutöver i fyra fall (K 20246-02, K 20260-02, K 20266-02 och K 20269-02) misstanke om tjänstefel i samband med att han hade lämnat överförmyndarnämndens samtycke till olika ekonomiska förvaltningsåtgärder från gode mäns sida.

Hans Lindblom förnekade brott i samtliga fyra fall.

Efter att ha tagit del av och gått igenom förundersökningen fann Jan Pennlov att åtal för tjänstefel skulle väckas mot Hans Lindblom enligt följande.

#### 1. (K 20246-02)

*Gärning:* Den 29 september 1999 förordnade Göteborgs tingsrätt jämlikt 11 kap. 4 § föräldrabalken L.I. till god man för fastern M.G., född 1905, med uppgift att bevaka hennes rätt, förvalta hennes egendom och sörja för hennes person.

I egenskap av ledamot i Göteborgs Stads Överförmyndarnämnd (Överförmyndaren) har Hans Lindblom den 27 mars 2000 i Göteborg lämnat L.I. samtycke till att försälja M.G:s bostadsrättslägenhet nr 225 i HSB:s bostadsrättsförening Tolered, Göteborg. Avsikten med försäljningen var – och som vid tiden för samtycket varit känd för Hans Lind-

blom – att L.I. med försäljningslikviden skulle reglera en fordran som han hade på M.G.

Hans Lindblom har lämnat sitt samtycke utan att han dessförinnan, inför försäljningen, förordnat – eller tillsett att det förordnats – sådan god man för M.G. som avses i 11 kap. 2 § andra stycket föräldrabalken och utan att höra M.G. angående försäljningen eller infordra läkarintyg angående hennes hälsotillstånd. Han har vidare underlåtit att infordra värderingsutlåtande avseende lägenheten.

Förutsättningar för samtycke har således inte förelegat.

Hans Lindblom, som i myndighetsutövning åsidosatt vad som gällt för uppgiften, har handlat uppsåtligen eller av oaktsamhet.

*Lagrum:* 20 kap. 1 § brottsbalken jämfört med 11 kap. 2 § andra stycket och 12 kap. 8 § andra stycket samt 16 kap. 1 och 9 §§ föräldrabalken.

## 2. (K 20266-02)

*Gärning:* Den 22 augusti 1995 förordnade Göteborgs tingsrätt jämlikt 11 kap. 4 § föräldrabalken C.-T.A. till god man för hustrun A.A., med uppgift att bevaka hennes rätt och förvalta hennes egendom.

A.A. äger sedan den 3 juni 1988 tillsammans med maken C.-T.A. fastigheten Rud 40:4 i Göteborgs kommun. Den 11 februari 1999 har Hans Lindblom i egenskap av ledamot i Göteborgs Stads Överförmyndarnämnd (Överförmyndaren) i Göteborg lämnat samtycke till att – såvitt avsåg A.A. – låta inteckna fastigheten Rud 40:4 med 41 000 kr som säkerhet för ett lån om 100 000 kr som AB Spintab samma dag lämnat C.-T.A.

Hans Lindblom har lämnat samtycke till inteckningen utan att han dessförinnan förordnat – eller tillsett att det förordnats – sådan god man för A.A. som avses i föräldrabalken 11 kap. 2 § andra stycket och utan att höra A.A. angående inteckningen av fastigheten eller infordra läkarutlåtande angående hennes hälsotillstånd. Han har vidare underlåtit att infordra gravationsbevis och värderingsutlåtande avseende fastigheten.

Förutsättningar för samtycke har således inte förelegat.

Hans Lindblom, som i myndighetsutövning åsidosatt vad som gällt för uppgiften, har handlat uppsåtligen eller i vart fall av oaktsamhet.

*Lagrum:* 20 kap. 1 § brottsbalken jämfört med 11 kap. 2 § andra stycket och 12 kap. 8 § andra stycket samt 16 kap. 1 och 9 §§ föräldrabalken.

## 3. (K 20269-02)

*Gärning:* Den 7 oktober 1993 förordnade Göteborgs tingsrätt jämlikt 11 kap. 4 § föräldrabalken S.A. till god man för dottern L.A., född 1958.

Med kännedom om att penningbeloppet 42 000 kr var ett lån från L.A. till modern, S.A., har Hans Lindblom i egenskap av ledamot i Göteborgs Stads Överförmyndarnämnd (Överförmyndaren) den 16 februari 1999 i Göteborg lämnat samtycke till att S.A. fick ta ut lånebeloppet, 42 000 kr, från L.A:s konto i Nordbanken.

Hans Lindblom har lämnat sitt samtycke utan att han dessförinnan, inför långivningen, förordnat – eller tillsett att det förordnats – sådan god man för L.A. som avses i 11 kap. 2 § andra stycket föräldrabalken. Han har vidare lämnat sitt samtycke utan att lånehandling upprättats och utan att varken ränta, säkerhet eller amorteringsplan avtalats för lånet.

Förutsättningar för samtycke har således inte förelegat.

2004/05:JO1

Hans Lindblom, som i myndighetsutövning åsidosatt vad som gällt för uppgiften, har handlat uppsåtligen eller av oaktsamhet.

*Lagrum:* 20 kap. 1 § brottsbalken jämfört med 11 kap. 2 § andra stycket och 12 kap. 8 § andra stycket samt 16 kap. 1 § föräldrabalken.

4. (K 20260-02)

*Gärning:* Med kännedom om att penningbeloppet 50 000 kr var ett lån från A.K., född 1997, till sina föräldrar tillika förmyndare, H.K. och A.O., har Hans Lindblom i egenskap av ledamot i Göteborgs Stads Överförmyndarnämnd (Överförmyndaren) den 9 februari 2001 i Göteborg med förnyelse den 2 mars 2001 lämnat samtycke till att förmyndarna fick ta ut lånebeloppet 50 000 kr från A.K:s konto med överförmyndarkontroll i Föreningssparbanken.

Hans Lindblom har lämnat sitt samtycke utan att han dessförinnan, inför långivningen, tillsett att det förordnats sådan god man för A.K. som avses i 11 kap. 2 § andra stycket föräldrabalken. Han har vidare lämnat sitt samtycke utan att lånehandling upprättats och utan att varken ränta, säkerhet eller amorteringsplan avtalats för lånet.

Förutsättningar för samtycke har således inte förelegat.

Hans Lindblom, som i myndighetsutövning åsidosatt vad som gällt för uppgiften, har handlat uppsåtligen eller av oaktsamhet.

*Lagrum:* 20 kap. 1 § brottsbalken jämfört med 11 kap. 2 § andra stycket och 12 kap. 8 § första stycket samt 16 kap. 1 § föräldrabalken.

Jan Pennlöv uppdrog åt chefsåklagaren Birgitta Nygren att ansöka om stämning samt utföra åtalet.

Göteborgs tingsrätt dömde den 28 oktober 2003 (mål nr B 11786-02) Hans Lindblom för tjänstefel till 60 dagsböter. Domen har vunnit laga kraft.

I beslut den 28 november 2003 anförde Jan Pennlöv bl.a. följande.

Genom tingsrättens lagakraftvunna dom är den straffrättsliga prövningen avslutad. Mot bakgrund härav och då den verkställda utredningen inte ger anledning till några ytterligare uttalanden från min sida avslutar jag ärendet.

## Övriga kommunalförvaltningsärenden

Handläggning hos en valnämnd av ett lokalt partis förfrågan om att dels få ta del av uppgifter om vilka personer som ansvarade för vallokalerna i en kommun under valdagen den 15 september 2002, dels få ta del av handlingar innehållande samma uppgifter

(Dnr 3120-2002)

### Anmälan

I en anmälan, som kom in till JO den 9 september 2002, klagade R.D., som representant för Linköpingspartiet, på Valnämnden i Linköpings kommun. Klagomålen rörde bl.a. att nämnden, trots begäran härom ett flertal gånger muntligen och därefter i en e-postskrivelse den 26 augusti 2002, inte lämnat ut uppgift om namn och telefonnummer för de personer som ansvarade för vallokalerna i Linköpings kommun under valdagen den 15 september 2002. Han hade inte fått något skriftligt beslut med motivering och överklagande-hänvisning, trots att han begärt detta.

Till anmälan var fogade bl.a. kopior av e-postskrivelsen den 26 augusti 2002 ställd till stadsjuristen i kommunen, tillika valnämndens sekreterare, S.L., och hans svar på skrivelsen. Skrivelsen har följande lydelse.

Hej S.

Vi vill ha namnen och tel. nr till ansvarig för resp. vallokal/valdistrikt valdagen i god tid innan den 15/9 2002. Så vitt jag vet är alla personer i kommunens tjänst offentliga.

Om Du/Ni ändå vägrar att lämna ut dessa namn vill jag omgående ha ett svar som inkluderar en tydlig motivering till ert avslag och därtill en tydlig besvärshänvisning.

Med vänliga hälsningar

R.D.

Ordförande Linköpingspartiet

Svaret från S.L. till R.D. har följande lydelse.

Hej R.!

Du får diskutera den frågan med valnämndens ordförande B.A., tel 142807. Valnämnden har tagit beslut om att namnen på valdistriktsordförandena inte lämnas ut.

Hälsningar,

S.

### Utredning

Anmälan remitterades till valnämnden för utredning och yttrande. Valnämnden anförde i remissvar bl.a. följande.

### Bakgrund

Valnämnden uppdrog i början av 2002 åt sin ordförande, vice ordförande och sekreterare att påbörja rekryteringen av ordförande och vice ordförande till kommunens 90 valdistrikt och att boka vallokaler inför höstens val.

Det huvudsakliga arbetet med rekryteringen sköttes av valnämndens ordförande, som tog kontakt med tidigare ordföranden och andra som kunde vara lämpliga för uppdragen.

Dessa fick i sin tur i uppdrag att rekrytera övriga valförrättare och rösträknare till sina respektive valdistrikt.

Uppgifter om namn, adresser m. m. till alla dessa valförrättare (ordföranden, vice, deputeranden och rösträknare) skulle respektive valdistriktetsordförande lämna in till valnämndens sekreterare, som, vartefter de kom in, sammanställde dessa i en förteckning. Sammanställningen blev klar först lördagen den 13 september, för behandling vid valnämndens sammanträde den 14 september, då rekryteringarna godkändes genom att valnämnden fastställde förteckningen.

Valnämnden är ytterst noga med att behandla alla politiska partier lika. Uppgifter om vilka som är valförrättare brukar normalt inte vara efterfrågade och är ingenting som valnämnden brukar sprida information om. Däremot får den som så önskar uppgift om vilka vallokaler som kommer att användas, så snart de är bokade, vilket brukar vara klart under försommaren.

Valnämnden har aldrig åtagit sig att tillhandahålla något partis namnvalsedlar i anslutning till vallokalerna. Stöd i detta finns i Riksskatteverkets information den 11 augusti 1995 angående Sarajevolistans och Fria EU-kritikers önskemål om distribution och bevakning av deras valsedlar.

Däremot åtog sig valnämnden att vid årets s k institutionsröstning, särskild röstmottagning på vårdinrättningar m. m., tillhandahålla även namnvalsedlarna på institutionerna, eftersom partiföreträdare inte skulle bli insläppta på samtliga institutioner, bl a kriminalvårdsanstalten i kommunen. Detta var dock ett åtagande som gick att överblicka och ta ansvar för och kom samtliga partier till del.

#### *Händelseförlopp*

Valnämnden vill först komplettera R.D:s beskrivning av händelseförloppet enligt följande:

Den 21 eller 22 augusti begärde R.D. per telefon av valnämndens sekreterare att få del av valnämndens beslut om vallokaler och lista med namn och telefonnummer till ordförandena i respektive valdistrikt.

Samma dag vidarebefordrade sekreteraren frågan till valnämndens ordförande och vice ordförande för samråd.

Den 22 augusti skickade sekreteraren en lista över vallokalerna samt valnämndens protokoll till R.D. per e-post, med besked att namnen på valdistriktens ordförande inte lämnas ut och att frågor om detta hänvisas till valnämndens ordförande.

Samma dag svarade R.D. per e-post att han ville ha namn på "lokalansvariga", "ansvarig till de olika vallokalerna" med adress och telefonnummer.

Senare samma dag begärde sekreteraren per e-post ett förtydligande, om R.D. nu avsåg skolvaktmästare eller motsvarande, eftersom han fått besked att ordförandenas namn inte lämnades ut.

Den 22 augusti tog valnämnden upp R.D:s begäran och godkände att distriktetsordförandenas namn inte lämnas ut. Anledningen till beslutet var att förteckningen inte var färdig och att ordförandena måste hinna informeras om sina skyldigheter innan de blev kontaktade av R.D.

Den 23 augusti uppsökte valnämndens ordförande R.D. och delgav honom valnämndens beslut samt förklarade motiven för detsamma. R.D. hade då inga invändningar och begärde inte att få någon besvärshänvisning.

Den 26 augusti begärde R.D. per e-post att få namn och telefonnummer till ansvariga för respektive valdistrikt, med motivering till ev. avslag och besvärshänvisning.

Samma dag hänvisade sekreteraren per e-post R.D. att diskutera frågan med valnämndens ordförande, med hänvisning till valnämndens tidigare meddelade beslut.

Den 12 september begärde R.D. per e-post att få en lista över vallokaler som, liksom i tidigare val, skulle ha förtida öppethållande för utläggning av valsedlar.

Samma dag frågade sekreteraren per e-post vilka vallokaler som skulle ha haft sådant öppethållande, eftersom det inte förekommit. R.D. svarade inte.

Senare samma dag svarade sekreteraren per e-post, efter samråd med ordföranden, att något förtida öppethållande inte förekommer. Samtidigt fick R.D. beskedet att förteckningen över valförrättare väntades bli komplett den 13 september och fastställd av valnämnden på morgonen den 14 september samt att han därefter kunde få del av den.

Den 14 september kl. 9.00 sammanträdde valnämnden och godkände rekryteringarna genom att fastställa förteckningen.

Samma dag kl 10.00 hämtade R.D. en förteckning över vallokaler och valdistriktsordförande. Förteckningen innehöll då inga uppgifter om telefonnummer, eftersom flera av dessa var hemliga eller att ordförandena ändå begärt att dessa inte skulle lämnas ut. R.D. gjorde då inga invändningar mot förteckningen eller begärde någon besvärshänvisning.

### *Kommentarer*

R.D:s påstående kommenteras här i den ordning de framförs i hans anmälan:

1 st

R.D. påstår att det var fråga om offentliga handlingar.

Det är en missuppfattning. När hans begäran inkom fanns ingen upprättad handling med uppgifter om valförrättarna. Det som fanns var en icke komplett förteckning, som var att betrakta som arbetsmaterial, eftersom insamlingen och sammanställningen av uppgifterna pågick. Insamlingen var färdig först på fredagen och sammanställningen först på lördagen före valdagen. Alltså fanns dessförinnan ingen allmän handling och därmed inga offentliga uppgifter.

R.D. säger att han inte fick skriftligt beslut med motivering.

Som framgår av den kronologiska sammanställningen fick R.D. först besked genom det medium han själv använt, e-post. Därefter tog valnämnden upp frågan för beslut. Det är riktigt att R.D. därefter inte fick något skriftligt beslut med motivering. I stället uppsökte valnämndens ordförande R.D. och informerade honom om valnämndens beslut och motiven för detta. R.D. begärde då inte att få något skriftligt besked eller besvärshänvisning, varför valnämnden hade anledning att förmoda att han inte längre önskade någon sådan.

R.D. hävdar att S.L. förhalat ärendet genom att "missförstå vår begäran". Eftersom R.D. inte fått ut uppgifter om valdistriktsordförandena sökte S.L. uträna om R.D. nu med begreppet "lokalsvariga" avsåg en annan personalkategori. Vaktmästare m fl kunde då vara en grupp som skulle kunna tänkas vara behjälpliga.

3 st

R.D. säger att tidningens journalist erbjöds ta del av handlingarna.

Journalisten fick, på förfrågan, beskedet att han kunde få del av uppgifter om han så önskade, med förbehåll om att inte sprida dessa. Det är enligt reglerna om meddelarfrihet tillåtet för offentligt anställda att lämna uppgifter till massmedia.

5 st

R.D. menar att grunden för avslagsbeslutet var en tveksam sekretessregel.

Grunden för valnämndens beslut att inte lämna ut ordförandenas namn var inte den tveksamma sekretessregeln. Grunden var, som framgår ovan, att det vid den tiden inte fanns någon allmän handling med de begärda uppgifterna och att det inte fanns skäl att ändå lämna ut de efterfrågade uppgifterna.

Det svar om sekretessgrund, som återges i tidningsartikeln, är ett svar på journalistens fråga om sekretesslagen innehåller någon regel som kunde vara tillämplig på allmänna handlingar i ett fall som detta.

6 st

R.D. påstår att valnämnden förhalat handläggningen.

Valnämnden har inte förhalat genom att hänvisa till sekretesslagen. Grunden för avslag framgår ovan. R.D. har inte, när han fått besked i ärendet, begärt något ytterligare.

7 st

R.D. funderar över varför S.L. inledningsvis skött kontakterna med honom.

S.L. skötte inledningsvis kontakterna med R.D. eftersom R.D. vänt sig till honom. Det ingår också i uppdraget som valnämndens sekreterare.

R.D. fick redan med vändande post den 22 augusti beskedet att vidare frågor om valdistriktsordförandena fick ställas till valnämndens ordförande.

8 st

R.D. efterlyser skriftligt svar.

Som framgått ovan uppsökte valnämndens ordförande den 23 augusti R.D. och delgav honom muntligen valnämndens beslut samt förklarade motiven för detsamma.

R.D. hade då inga invändningar och begärde inte att få någon besvärshänvisning. Valnämnden hade därför anledning att förmoda att han inte längre önskade någon sådan.

9 st

R.D. hävdar att politiska motståndare och kommunens jurist använder sin ställning i ett politiskt rävspel för att försvåra för ett litet parti.

R.D. tycks, liksom vid tidigare val, ha uppfattningen att alla andra partier ringer runt till valdistriktsordförandena och får tillstånd att komma och lägga ut valsedlar i vallokalerna redan under lördagen före valet.

Så är inte fallet. Inte heller behöver man veta vare sig telefonnummer eller namn på ordföranden om det uppstår problem i någon vallokal (som R.D. anför i 5 st). Man kan vända sig till vem som helst av valförrättarna, så det är inte det egentliga skälet till R.D:s begäran. Det råder ingen tvekan om R.D:s avsikter. Han har nämligen vid de senaste valen haft samma önskemål och då varit tydligare om hur han skulle använda uppgifterna, för att be valdistriktsordförandena att ta ansvar för hans valsedlar.

Visserligen skulle valnämnden ha kunnat lämna ut uppgifter om många ordföranden, fastän någon färdig förteckning inte fanns.

Men R.D:s önskemål innebar att Linköpingspartiet skulle kunna få en fördel som övriga partier inte får. Det hade valnämnden inte anledning att medverka till.

Dessutom skulle det ha kunnat uppstå mycket allvarliga ansvarsfrågor om valdistriktsordförande hade blivit övertalad att ta ansvar för Linköpingspartiets valsedlar i vallokalen. Hur skulle partiet ha reagerat om valsedlarna, trots en sådan överenskommelse, inte fanns i lokalen?

Sålunda har varken valnämndens ordförande eller nämndens sekreterare inlåtit sig i politiskt rävspel för att försvåra för ett litet parti, inte heller för att ge något parti särskilda fördelar.



### Sammanfattning

Valnämnden har inte vägrat R.D. att ta del av allmänna handlingar, eftersom de uppgifter han sökte inte fanns i någon allmän handling, endast i ett ofullständigt arbetsmaterial.

Valnämnden har inte lämnat R.D. något skriftligt besked eller besvärshänvisning, vilket är en brist i handläggningen. Men valnämnden har sammanträffat med R.D. och muntligen informerat om avslagsbeslutet, varvid R.D. inte framfört några önskemål om skriftlighet eller besvärshänvisning. Nämnden hade därför anledning att tro att han inte längre begärde något sådant. Om han vidhållit sin begäran hade han naturligtvis fått både skriftligt besked och besvärshänvisning.

R.D. kommenterade remissvaret och vidhöll sin kritik. Han anförde bl.a. följande. Av valnämndens protokoll från den 22 augusti 2002 § 26 under rubriken "valförrättare" framgår att "Ordförande är rekryterade till samtliga distrikt". Vid tidpunkten för partiets förfrågan saknades således ingen person, vilket valnämnden hävdade i sitt yttrande till JO. Där sägs: "Det som fanns var en icke komplett förteckning ...". Vidare överlämnades listorna till Länsstyrelsen i Östergötland där de fanns tillgängliga redan på måndagen den 9 september 2002. Det stämmer inte att valnämndens ordförande B.A. delgav honom valnämndens beslut muntligen vid ett besök den 23 augusti 2003. Besöket ägde rum den 29 augusti och ingen förklaring gavs till beslutet vid detta tillfälle.

I beslut den 24 oktober 2003 anförde *JO Berggren* följande.

### Rättslig reglering

Grundläggande regler om handlingars offentlighet finns i 2 kap. tryckfrihetsförordningen (TF). Där regleras även primärt frågan om utlämnande av allmänna handlingar. Enligt 2 kap. 3 § första stycket är en handling allmän om den förvaras hos en myndighet och enligt 6 eller 7 § är att anse som inkommen till eller upprättad hos myndigheten. Med upprättad avses i princip att handlingen skall finnas i sitt definitiva skick (se t.ex. Bohlin, Offentlighetsprincipen, 6:e u. 2001 s. 71).

Enligt 2 kap. 12 § TF skall en allmän handling som får lämnas ut – och som alltså inte omfattas av någon sekretessbestämmelse – på begäran genast eller så snart det är möjligt på stället utan avgift tillhandahållas den som önskar ta del av den. Av 2 kap. 13 § TF framgår vidare att den som önskar ta del av en allmän handling även har rätt att mot fastställd avgift få en avskrift eller en kopia av handlingen. En sådan begäran skall behandlas skyndsamt. JO har i ett flertal beslut uttalat att besked i en utlämnande fråga normalt bör lämnas redan samma dag som begäran gjorts. Någon eller några dagars fördröjning kan dock godtas om en sådan fördröjning är nödvändig för att myndigheten skall kunna ta ställning till om den efterfrågade handlingen är allmän och offentlig. Härtill kommer att ett visst dröjsmål är ofrånkomligt om framställningen avser eller fordrar genomgång av ett omfattande material.

Om en framställning om att få ta del av en handling inte kan tillmötesgå fullt ut, skall den som begär handlingen underrättas om detta. Han skall också enligt 15 kap. 6 § andra stycket sekretesslagen (1980:100) underrättas om att

han kan begära att frågan hänskjuts till myndigheten och att ett beslut av myndigheten krävs för att ett avgörande skall kunna överklagas. Mot myndighetens avslagsbeslut får sökanden enligt 15 kap. 7 § sekretesslagen föra talan.

Bestämmelserna om handlingsoffentlighet innefattar inte någon skyldighet för en myndighet att med anledning av en begäran om utlämnande upprätta en handling, som skulle innehålla t.ex. en sammanställning av uppgifter.

En begäran om handlingsutlämnande skall inte förväxlas med en begäran om att få uppgift ur allmän handling. Förfarandet vid en begäran av sistnämnda slag regleras i 15 kap. 4 § första stycket sekretesslagen. Enligt detta lagrum skall en myndighet på begäran av en enskild lämna uppgift ur en allmän handling som förvaras hos myndigheten i den mån hinder inte möter på grund av bestämmelse om sekretess eller av hänsyn till arbetets behöriga gång. Ett beslut att inte lämna ut uppgifter kan inte överklagas.

### **Bedömning**

Som framgått skiljer sig regleringen åt när det gäller utlämnande av allmänna handlingar respektive lämnande av uppgifter ur handlingar. Vilket regelsystem som skall tillämpas får avgöras utifrån den framställning som den enskilde gjort. Vid oklarhet skall myndigheten söka ta reda på vad som avses. Om frågan inte kan utredas, skall en begäran presumeras innefatta ett önskemål att få ta del av en allmän handling. Varken i anmälan eller i remissvaret har den nyss nämnda distinktionen närmare berörts. Utredningen i ärendet ger ändock enligt min mening underlag för följande bedömning.

Nämnden har hävdat att förteckningen över valdistriktens ordförande utgjorde arbetsmaterial som inte var allmän handling och att eftersom R.D. inte framförde något önskemål om skriftligt besked med överklagandehänvisning har detta inte lämnats. Valnämnden borde dock i vart fall av lydelsen på det e-postmeddelande som togs emot den 26 augusti 2002 ha förstått att R.D. önskade ett skriftligt beslut med överklagandehänvisning i utlämnandefrågan. Nämnden eller den tjänsteman som var behörig att fatta beslut på nämndens vägnar borde således skyndsamt ha meddelat ett avslagsbeslut med överklagandehänvisning. Ett sådant beslut hade kunnat innefatta nämndens bedömning att handlingen inte var allmän. På det sättet hade R.D. kunnat få överinstansens prövning av denna nämndens bedömning.

Av den nyss lämnade redogörelsen för den rättsliga regleringen framgår bl.a. att en myndighet inte utan stöd av någon bestämmelse i tryckfrihetsförordningen eller sekretesslagen får vägra att lämna ut en allmän handling. Mot den bakgrunden framstår nämndens remissyttrande, främst under avsnitt ”9 st”, som anmärkningsvärt och tydande på mycket allvarliga brister när det gäller tillämpningen av offentlighetsprincipen. Jag har också med förvåning tagit del av nämndens kommentarer i remissyttrandet under avsnitt ”3 st” när det gäller innebörden av den s.k. meddelarfriheten. Med meddelarfrihet avses det komplex av regler som finns i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen och som innebär att det i viss utsträckning är möjligt att straffritt lämna normalt sekretessbelagda uppgifter för publicering i bl.a.

tryckta skrifter. Nämndens yttrande ger uttryck för uppfattningen att myndigheterna som sådana skall kunna tillämpa olika regler när det gäller handlingsutlämnande till exempelvis journalister eller till andra enskilda. Denna uppfattning är naturligtvis felaktig.

Jag är sammanfattningsvis mycket kritisk till nämndens handläggning.

Ärendet avslutas.

### Förvaltningslagens bestämmelser om rätt att anlita ombud eller biträde har ansetts tillämpliga beträffande den som hörs i ett granskningsärende hos en kommuns revisorer

(Dnr 1133-2003)

#### Anmälan

C.-L.G. begärde att JO skulle granska det sätt på vilket kommunens revisorer i Gävle kommun hade agerat i ett ärende och uppgav bl.a. följande. Han var fram till den 19 november 2002 chef för administrationen vid Kommunhälsan, som är en enhet inom Gävle kommun under kommunstyrelsens förvaltning. Med anledning av kritik mot företagshälsovården fick kommunens revisionskontor den 10 december 2002 i uppdrag att granska den interna kontrollen vid Kommunhälsan. I ett utkast till en omfattande revisionsrapport påstods att verksamheten vid Kommunhälsan uppvisade flera mycket allvarliga brister och han utpekades som misstänkt för en rad oegentligheter. Enligt rapporten hade han gjort sig skyldig till brott av förmögenhetsrättslig karaktär. Revisorerna anmärkte även på brister i arbetsledningen och de administrativa rutinerna. Sedan han tagit del av rapporten och konstaterat en lång rad felaktigheter och missförstånd kontaktade han omgående kommunen för att få till stånd ett möte med kommunens revisorer. Det överenskomms att han vid ett möte den 20 februari 2003 skulle få möjlighet att i sak bemöta de anklagelser som riktades mot honom. Med hänsyn till de allvarliga anklagelserna, den känslomässigt pressade situationen och att han kände sig osäker på om han behärskade att själv bemöta revisorernas påståenden bad han sin advokat Märten Lundmark att biträda honom vid mötet. Avsikten var att advokaten skulle föredra ett skriftligt yttrande över utkastet till rapport och annars vara C.-L.G. behjälplig när han besvarade revisorskollegiets frågor. Omedelbart efter det att mötet hade inletts beordrade dock ett enigt kollegium i bryska ordalag hans advokat att omedelbart lämna möteslokalen. Kollegiet uppmanade i stället honom att själv föra sin talan. De skäl som angavs till stöd för att advokaten inte fick närvara var att mötet var internt och att sammankomsten inte utgjorde någon domstol. När han och hans advokat opponerade sig mot kollegiets ställningstagande och upplyste om att kollegiets åtgärd skulle underställas JO:s prövning bemöttes detta med allmänt skratt. Den kränkande och hånfulla behandlingen av honom och hans ombud ledde till att mötet avslutades och han gick miste om möjligheten att muntligen bemöta anklagelserna i revisionsrapporten. Påföljande dag offentliggjordes den slutliga revisionsrapporten, och samma dag underrättades C.-L.G. om att han var av-

stängd från sitt arbete i avvaktan på polisutredning. Kommunen lämnade in en polisanmälan den 27 februari 2003.

C.-L.G. ifrågasatte om revisorskollegiets agerande var förenligt med föreskrifter och grundläggande principer om rätten att biträdas av en advokat.

Av handlingar som C.-L.G. gav in senare framgick att åklagarmyndigheten hade beslutat att inte inleda förundersökning med anledning av kommunens polisanmälan.

### Utredning

Kommunens revisorer i Gävle kommun anmodades, med hänvisning till föreskrifterna i 9 § förvaltningslagen (1986:223), att yttra sig över anmälan.

I yttrande den 4 juni 2003 anförde ordföranden Rune Wiebe och revisionschefen Henry Lundberg bl.a. följande.

#### *Förvaltningslagen (1986:223) § 9 angående ombud och biträde:*

”Den som för talan i ett ärende får anlita ombud eller biträde. Den som har ombud skall dock medverka personligen, om myndigheten begär det.

Visar ett ombud eller biträde oskicklighet eller oförstånd eller är han olämplig på något annat sätt, får myndigheten avvisa honom som ombud eller biträde i ärendet.

En myndighets beslut att avvisa ett ombud eller biträde får överklagas särskilt och då i samma ordning som det beslut varigenom myndigheten avgör ärendet.”

#### *Vi vill anföra följande:*

Eftersom varje revisor är en myndighet i förvaltningslagens mening blir lagen tillämplig för verksamheten utifrån det tillämpningsområde som anges i 1–3 §§ FL [förvaltningslagen; JO:s anmärkning]. Utgångspunkten för att lagen skall vara fullt ut tillämplig är att det rör sig om ”handläggning av ärenden”. För annan förvaltningsverksamhet blir endast de allmänna bestämmelserna om serviceskyldighet m.m. i 4–6 §§ tillämpliga.

Revisorernas uppgifter framgår av 9 kap. 9 § kommunallagen. Där framgår att revisorerna årligen, i den omfattning som följer av god revisionsred, granskar all verksamhet som bedrivs inom nämndernas verksamhetsområden. En av dessa är en särskild granskning av kommunstyrelsen och den interna kontrollen vid Kommunhälsan. Granskningsarbetet har således primärt avsett en kontroll av berörd nämnd – dvs. kommunstyrelsen. När revisorerna fann misstanke om brott av förmögenhetsrättslig karaktär föreligga, anmäldes detta i enlighet med 9 kap. 9 § KL till kommunstyrelsen för vidtagande av åtgärder.

Vi anser mot bakgrund av ovanstående att det inte föreligger någon handläggning av ärende i förvaltningslagens mening och att FL därför inte är tillämplig fullt ut vid den granskning som revisorerna genomfört.

Även om det skulle anses gälla handläggning av ärende så är det inte ett ärende där C.-L.G. haft egentlig partsställning, eller som det uttrycks i 9 §, fört talan i ärendet.

Om man ändå anser 9 § FL tillämplig, vill vi hänvisa till andra stycket i paragrafen. Genom sitt uppträdande att själv hela tiden föra talan, gjorde advokaten det tydligt att hans närvaro skulle omöjliggöra varje dialog mellan revisorerna och C.-L.G. och därigenom förfela själva syftet med mötet. Han avvisades därför.

*Några tillrättlägganden och förtydliganden av sakförhållanden*

C.-L.G. var i högsta grad delaktig under hela utredningen och mycket medveten om de mycket grava anmärkningar som riktades mot den verksamhet som han var ansvarig för och hans egen roll i denna. Det aktuella mötet var ett led i utredningen med syfte att ge revisorerna tillfälle att möta och höra C.-L.G. personligen. Han anmälde inte i förväg på något sätt till någon att han önskade ha ett biträde vid det avtalade mötet. Advokatens inträde var därför fullständigt oanmält och mycket överraskande.

— — — Det var advokaten, som var den som hela tiden förde talan, och inte C.-L.G. som upplyste om att JO skulle kontaktas. ”Den kränkande och hånfulla behandlingen” som anförs var en spontan reaktion på advokatens provokation och kan inte på något sätt ha uppfattats som riktat mot C.-L.G. Vidare ledde inte detta till att mötet avslutades, som det framställdes. Mötet fortsatte, men utan advokatens närvaro. Efter cirka 5–10 min. avbryter advokaten mötet för att få tala med C.-L.G. i enrum. Därefter meddelar C.-L.G. att han inte önskar fortsätta mötet. C.-L.G. gick därför inte miste om någonting utan valde själv att avstå.

Advokaten Märten Lundmark kommenterade för C.-L.G:s räkning yttrandet och uppgav bl.a. följande. Vid mötet presenterade han sig som C.-L.G:s rättsliga ombud och klargjorde att syftet med hans deltagande var att redogöra för sin huvudmans inställning i sak och även försöka klargöra vissa omständigheter som omtalats i revisionsrapporten. C.-L.G. skulle självfallet vara behjälplig vid eventuella frågor från det månghövdade revisorskollegiet. Omgående efter det att han presenterat sig vid mötet framfördes en högljudd och tydlig invändning mot hans deltagande från en av ledamöterna, vilken bifölls av de övriga. Med hänsyn bl.a. till det självklara behovet av sakkunskap och den fullständiga obalansen i meningsutbytet vid mötet ansåg han att det var hans skyldighet som advokat att avråda sin klient från att fortsätta sammanträdet.

I beslut den 17 juni 2004 anförde *JO Berggren* följande.

**Bedömning**

Ärendet rör frågan huruvida bestämmelserna i 9 § förvaltningslagen (1986:223) om rätt att anlita ombud och biträde var tillämpliga vid den aktuella handläggningen hos revisorerna. Av remissyttrandet framgår att revisorerna anser att dessa bestämmelser inte var tillämpliga.

Enligt 9 § förvaltningslagen får den som för talan i ett ärende anlita ombud eller biträde. Den som har ombud skall dock medverka personligen, om myndigheten begär det. Visar ett ombud eller biträde oskicklighet eller oförstånd eller är han olämplig på något annat sätt, får myndigheten avvisa honom som ombud eller biträde i ärendet. En myndighets beslut att avvisa ett ombud eller biträde får överklagas särskilt och då i samma ordning som det beslut varigenom myndigheten avgör ärendet.

Förvaltningslagen innehåller inte någon definition av vad som är ett ”ärende”. I motiven till förvaltningslagen har gjorts en skillnad mellan myndigheters ärendehandläggning och deras faktiska handlande (prop. 1971:30 s. 315). Med ärendehandläggning åsyftas myndigheternas beslutande verksamhet. I den förvaltningsrättsliga litteraturen har uttalats att med handlägg-

ning av ett ärende rimligen bör avses en verksamhet som utmynnar i ett uttalande, vilket inte nödvändigtvis behöver ha rättsligt bindande verkan (Strömberg, Allmän förvaltningsrätt, 22 u. 2003, s. 79). Vidare har anförts att sådan verksamhet som uteslutande gäller råd, upplysningar eller andra oförbindande besked inte utgör myndighetsutövning men ändå kan vara att räkna som handläggning av ärenden. Ytterst får myndigheten ställa frågan om det från rätts-säkerhetssynpunkt krävs att förvaltningslagens regler tillämpas i det enskilda fallet (Hellners och Malmqvist, Förvaltningslagen, s. 35 f.).

Uttrycket ”den som för talan” i 9 § förvaltningslagen är till sin innebörd vidare än begreppet part. Det omfattar inte bara den som i sin egenskap av part har ett rättsligt intresse i ärendet utan också den som har ett faktiskt (t.ex. ekonomiskt) intresse av sakens utgång (Hellners och Malmqvist, s. 106).

Den aktuella handläggningen vid sammanträdet med revisorerna skedde inom ramen för en av revisorerna företagen granskning enligt 9 kap. 9 § kommunallagen (1991:900). Av denna paragraf framgår bl.a. att revisorerna skall pröva om verksamheten sköts på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt, om räkenskaperna är rättvisande och om den interna kontrollen som görs inom nämnderna är tillräcklig. Om revisorerna i sin granskning finner att det föreligger misstanke om att brott av förmögenhetsrättslig karaktär har förövats skall de anmäla förhållandet till berörd nämnd.

Med hänsyn till den i kommunallagen angivna inriktningen av de kommunala revisorernas granskningsverksamhet måste granskningsärendet hos revisorerna vara att anse som ett ärende enligt förvaltningslagen. Granskningen rörde den interna kontrollen hos Kommunhälsan, en enhet för vilken C.-L.G. hade haft det administrativa ansvaret. I revisionskontorets utkast till granskningsrapport angavs att granskningen visade många mycket allvarliga brister i fråga om den interna kontrollen och att det även hade framkommit grund för misstanke om brottsliga oegentligheter av C.-L.G. Det kan konstateras att C.-L.G. hade ett tydligt intresse i ärendet. Det är också uppenbart att rättssäkerhetsaspekter gjorde sig starkt gällande i den situation som han befann sig i. C.-L.G. får därför anses ha fört talan i ärendet i enlighet med 9 § förvaltningslagen.

C.-L.G. hade således, i motsats till den uppfattning som har präglat handläggningen hos revisorerna, rätt att ha ombud eller biträde vid mötet. Revisorerna har kritiserat bitrådets uppträdande vid mötet. Utredningen här ger inte stöd för att det föreligger tillräckliga skäl att avvisa denne. Jag är således kritisk till revisorernas handläggning.

Ärendet avslutas.

## Offentlighet och sekretess samt yttrande- och tryckfrihet

### *Socialtjänst samt hälso- och sjukvård*

Kritik mot en socialnämnd för brister i registreringen av anmälningar enligt 14 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) – Fråga om registrering i en aktualiseringsmodul kunde anses uppfylla den i 15 kap. 1 § sekretesslagen (1980:100) föreskrivna registreringskyldigheten

(Dnr 238-2002)

JO André meddelade den 27 april 2004 ett beslut med följande innehåll.

#### **Bakgrund och anmälan**

I en anmälan, som inkom till JO den 20 november 2001, framförde M.C. klagomål mot sociala omsorgsförvaltningen i Lidingö kommun (JO:s ärende med dnr 4220-2001). Jag beslutade den 28 november 2001 att inte utreda anmälan eftersom länsstyrelsen hade inlett en tillsynsutredning avseende samma sak.

M.C. inkom därefter bl.a. med en kompletterande anmälan (JO:s ärende med dnr 4472-2001). I anmälan yrkade han bl.a. att ”social omsorg, Lidingö, måtte erinras om sina skyldigheter att omedelbart inkomststämpla inkomna handlingar och diarieföra dem samt i övrigt vad som åligger förvaltningen under tryckfrihetsförordningen”. Han anförde att sociala omsorgsförvaltningen i Lidingö kommun alltid dröjer med att anse att ett ärende har inletts. Förvaltningen inkomststämplar inte handlingarna och ger dem inte heller diarie-nummer. Därför kommer ingen utomstående att känna till handlingarna och de kommer att vara hemliga till dess man beslutat inleda utredning. Dessa omständigheter, menade M.C., styrks av journalanteckningarna rörande hans dotter. Han gjorde en anmälan till sociala omsorgsförvaltningen den 15 oktober 2001 om att dottern for illa. Den 31 oktober beslutades att inleda utredning retroaktivt per den 22 oktober 2001. Först den 20–21 november 2001 upprättade förvaltningen journalanteckningar i ärendet.

Efter det att en föredragande hos JO per telefon inhämtat vissa uppgifter från avdelningschefen Margareta Hammarlund, sociala omsorgsförvaltningen i Lidingö kommun, beslutade jag den 22 januari 2002 att den del av M.C:s anmälan som avsåg ”inkomststämpling” och diarieföring i allmänhet skulle utredas inom ramen för ett särskilt ärende hos JO (dnr 238-2002). Jag beslutade samtidigt att inte utreda M.C:s anmälningar i övrigt.

#### **Utredning**

Socialnämnden i Lidingö kommun anmodades att inkomma med utredning och yttrande över det som M.C. hade anfört om ”inkomststämpling” och diarieföring i allmänhet. Remissvaret skulle belysa hur inkomna skriftliga

anmälningar hanterades i förhållande till bestämmelserna om registrering av inkomna handlingar i 15 kap. 1 § sekretesslagen (1980:100) och bestämmelsen i 5 § sekretessförordningen (1980:657) om undantag från registreringsskyldigheten för socialnämnderna avseende handlingar som hör till enskildas personakter.

Socialnämnden lämnade som remissvar ett yttrande som hade undertecknats av socialchefen Leif Söderholm. I yttrandet anfördes bl.a. följande.

---

När skriftliga anmälningar inkommer till socialnämnden ankomststämplas de. Handlingarna registreras omgående i socialnämndens verksamhetsystem. Registreringen sker i en särskild modul, benämnd aktualiseringsmodul, som uppfyller de krav lagstiftningen har på ett diarium, nämligen – datum då handlingen kom in, diarienummer, från vem handlingen kommit och i korthet vad handlingen rör.

Delegat tar därefter ställning till om anmälan föranleder att utredning ska öppnas. I de fall utredning öppnas tillförs ärendet personakten. Om personakt inte redan finns upprättas den. I de fall utredning inte öppnas läggs handlingen till personakten om sådan finns. I de fall ingen personakt finns, sätts handlingen in i en pärm som uppfyller kraven på diarium.

Aktualiseringsmodulen rensas regelbundet från tre månader gamla personuppgifter och kvar finns uppgifter som gör det möjligt att ta fram viss statistik, t ex varifrån anmälningar kommer (ej på personnivå), vad de avser t ex brott av ungdom.

Den pärm, diarium, dit anmälningar läggs som inte tillförs personakt rensas varje år. Handlingar makuleras i samband därmed.

Som ett led i utredningen beslutade JO att tjänstemän från JO:s expedition skulle besöka sociala omsorgsförvaltningen i Lidingö kommun. Syftet med besöket var att inhämta kompletterande upplysningar till vad socialnämnden hade anført i sitt remissvar. I ett protokoll från besöket den 15 april 2002 antecknades följande när det gäller registrering av inkomna skriftliga anmälningar enligt 14 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453).

En skriftlig anmälan som inkommer till socialnämnden ankomststämplas och registreras som en s.k. aktualisering i ADB-systemet. I detta skede registreras den inkomna anmälan inte på något annat sätt.

En kopia av en aktualisering med maskerade personuppgifter fogas till detta protokoll såsom bilaga (*ej bifogad här; JO:s anm.*). Som framgår av denna innehåller en aktualisering uppgifter om ”typ av aktualisering” (t.ex. BoF-Anmälan), datum, ”knytning” (t.ex. ”Utr:020415 Barn/Familjer” – hänvisning till en utredning i de fall aktualiseringen har föranlett ett ärende), diarienummer (utgör endast ett löpnummer på aktualiseringen), vilken person aktualiseringen avser, aktualiseringsorsak (t.ex. BoF – Fysisk barnmisshandel, anmälare (t.ex. ”BoF – Övrig hälso/sjukvård”), vem som har registrerat aktualiseringen i ADB-systemet (t.ex. ”1401 Avdelningschef”), organisation (”familjegrupp”), ”förhandsbedömning/motivering” (ett utrymme för en kort beskrivning av vad saken rör) och ”befintliga aktualiseringar”.

I aktualiseringen finns även utrymme för anteckningar om eventuella åtgärder som vidtas under en s.k. förhandsbedömning i frågan om någon åtgärd från nämndens sida kan vara påkallad.

För varje inkommen anmälan registreras en ny aktualisering.

Det förs inte något diarium, register eller annan förteckning över aktualiseringarna eller de till socialnämnden inkomna skriftliga anmälningarna som har föranlett dem.



I de fall beslut fattas om att inleda en utredning tillförs uppgifterna i aktualiseringen den personakt som redan finns eller som öppnas i och med beslutet att inleda en utredning.

Om anmälan inte föranleder en utredning läggs en papperskopia av aktualiseringen och den inkomna anmälan in i personakten om sådan finns. I annat fall sätts de in i den pärm som är avsedd för handlingar som inte hade föranlett något ärende. I pärmen förvaras handlingarna i kronologisk ordning och åsätts ett löpnummer. Något diarium, register eller annan förteckning över handlingarna i pärmen förs inte.

Aktualiseringsmodulen "rensas" manuellt med jämna mellanrum. Då tas personuppgifterna i behandlade aktualiseringar som är tre månader och äldre bort ur ADB-systemet. När det gäller aktualiseringar där beslut har fattats om att inte inleda en utredning kvarstår i tiden före "rensningen" uppgifter om personnummer och namn avseende den som aktualiseringen rör. Det är emellertid inte möjligt att få fram ytterligare uppgifter ur ADB-systemet angående dessa aktualiseringar.

I tiden därefter kvarstår uppgifter som gör det möjligt att ta fram viss statistik som inte är möjlig att knyta till viss person.

M.C. yttrade sig över remissvaret och protokollet varvid han bl.a. tillade att socialförvaltningen inte följer de regler som gäller för arkivering och rensning av handlingar.

### **Bedömning**

I förevarande ärende kommer jag, som jag tidigare har uppgett, att behandla den del av M.C:s anmälan som rör "inkomststämpling" och diarieföring i allmänhet av en anmälan enligt 14 kap. 1 § socialtjänstlagen om att ett barn far illa.

När en sådan anmälan kommer in till nämnden blir den allmän enligt bestämmelserna i 2 kap. 6 § tryckfrihetsförordningen. Enligt 15 kap. 1 § första stycket sekretesslagen skall, när allmän handling har kommit in till eller upprättats hos myndighet, handlingen registreras utan dröjsmål, om det inte är uppenbart att den är av ringa betydelse för myndighetens verksamhet. I fråga om allmänna handlingar, för vilka sekretess inte gäller, får dock registrering underlåtas om handlingarna hålls så ordnade att det utan svårighet kan fastställas om handling har kommit in eller upprättats.

I 5 § sekretessförordningen stadgas att socialnämnderna är undantagna från registreringsskyldigheten enligt 15 kap. 1 § första stycket sekretesslagen i den utsträckning det rör handlingar som hör till enskildas personakter.

I 15 kap. 2 § första stycket sekretesslagen stadgas att beträffande handling som registrerats enligt 1 § skall av registret framgå 1. datum, då handlingen kom in eller upprättades, 2. diarienummer eller annan beteckning som har åsatts handlingen, 3. i förekommande fall från vem handlingen har kommit in eller till vem den har expedierats, 4. i korthet vad handlingen rör. Av andra stycket framgår att vid registrering skall dock uppgift enligt första stycket 3 eller 4 utelämnas eller särskiljas om det behövs för att registret i övriga delar skall kunna företas för allmänheten.

Bestämmelsen i 15 kap. 1 § sekretesslagen om att allmän handling skall registreras utan dröjsmål är inte definierad i bestämda tidstermer. Det ligger emellertid i sakens natur att registreringen skall ske så snart det är praktiskt

möjligt. För handling som inkommer till en myndighet med post ligger det närmast till hands att registrering följer i omedelbar anslutning till själva postöppningen. För handling som inges till myndigheten på annat sätt är det önskvärt att diarietföring sker fortlöpande. Under alla omständigheter skall registrering som huvudregel ske senast påföljande arbetsdag.

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 av nämnden. När nämnden får in en anmälan enligt 14 kap. 1 § socialtjänstlagen om att ett barn far illa skall den således skyndsamt ta ställning till om någon åtgärd från nämndens sida kan vara påkallad. En sådan s.k. förhandsbedömning grundas i första hand på innehållet i anmälan och nämndens tidigare kännedom om den som avses med anmälan. En utgångspunkt är att nämnden inom ramen för en förhandsbedömning inte skall inhämta uppgifter från någon utomstående.

Om nämnden efter en förhandsbedömning beslutar att inleda utredning läggs en personakt upp. Anmälan kan också tillföras en redan existerande personakt. I dessa fall framgår det av undantaget i 5 § sekretessförordningen att anmälan inte behöver diarietföras. Om beslutet efter förhandsbedömning blir att någon utredning inte skall inledas tillförs anmälan antingen en existerande personakt eller sätts in i en pärm för handlingar som inte har föranlett något ärende hos nämnden. Om anmälan tillförs en personakt föreligger som tidigare nämnts ingen registreringskyldighet. Om anmälan sätts in i en pärm skall anmälan registreras om sekretess föreligger för den. Anmälningar enligt 14 kap. 1 § socialtjänstlagen omfattas nästan alltid av sekretess enligt 7 kap. 4 § sekretesslagen.

En handling som kommer in till myndigheten skall, som ovan nämnts, i princip registreras senast påföljande arbetsdag. Eftersom en förhandsbedömning förutsätts ske med viss skyndsamhet torde det ofta inte behöva uppstå några problem från registreringssynpunkt då anmälan inom någon dag antingen tillförs en personakt eller registreras och sätts i pärmen för handlingar som inte har föranlett något ärende. Det kan dock inte uteslutas att en förhandsbedömning ibland tar ytterligare tid i anspråk. Frågan uppkommer då hur anmälan skall hanteras när man inte hinner göra förhandsbedömningen under den korta tid som står till buds innan skyldigheten att registrera handlingen inträder. Det får inte förekomma att en sådan anmälan ”svävar fritt” inom förvaltningen under en längre period. Om sekretess föreligger för uppgifterna i anmälan och anmälan inte hör till enskilds personakt skall den registreras utan dröjsmål oavsett om förhandsbedömningen sedermera leder till att en utredning inleds eller inte.

Av utredningen i förevarande ärende framkommer att när skriftliga anmälningar om att barn far illa inkommer till sociala omsorgsförvaltningen registreras de i den s.k. aktualiseringsmodulen i socialnämndens verksamhetssystem. Det förs inte något diarium, register eller annan förteckning över aktualiseringarna eller de till socialnämnden inkomna skriftliga anmälningarna som har föranlett dem. Om anmälan inte föranleder någon utredning eller någon åtgärd och det inte finns någon personakt som anmälan hör till sätts anmälan in i en pärm. I pärmen förvaras handlingarna i kronologisk ordning och åsätts

ett löpnummer. Något diarium, register eller annan förteckning över handlingarna i pärmen förs inte.

Fråga uppkommer således om det system för aktualiseringar som sociala omsorgsförvaltningen använder kan anses uppfylla de krav som ställs på ett register i 15 kap. 2 § sekretesslagen. Frågan om hur systemet förhåller sig till bestämmelserna i bl.a. lagen (2001:454) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten tar jag inte upp i detta ärende.

Aktualiseringsmodulen innehåller visserligen de uppgifter som krävs av ett register enligt 15 kap. 2 § sekretesslagen. I modulen registreras emellertid även ytterligare uppgifter, bl.a. om vilka åtgärder som vidtas under förhandsbedömningen. De uppgifter som registreras omfattas till största delen av sekretess enligt 7 kap. 4 § sekretesslagen, vilket medför att modulen inte kan företas för allmänheten. Vidare rensas modulen regelbundet från tre månader gamla personuppgifter.

Av vad som framgår av utredningen synes systemet för aktualiseringar vara ett datoriserat register med noteringar som rent faktiskt är något annat än vad som avses i 15 kap. 2 § sekretesslagen. Registret är upprättat i ett annat syfte än för diarieföring och hanteringen av registret följer inte heller sedvanliga gallringsregler.

Sammanfattningsvis gör jag således den bedömningen att nämnden inte uppfyller sin registreringskyldighet enligt 15 kap. 1 § sekretesslagen genom registrering i den s.k. aktualiseringsmodulen. Jag utgår därför från att nämnden ser över sina rutiner med utgångspunkt i det som anförs ovan.

Jag översänder kopia av beslutet för kännedom till Socialstyrelsen och Länsstyrelsen i Stockholms län.

## *Socialförsäkring*

Ett initiativärende gällande utformningen av socialförsäkringsnämnds protokoll när den försäkrades personuppgifter är skyddade

(Dnr 2365-2003)

*JO Lundin* meddelade den 2 oktober 2003 ett beslut med följande innehåll.

### **Initiativet**

Den 15 maj 2003 inspekterade jag Stockholms läns allmänna försäkringskassa, kontorsområde Huddinge. Bland annat granskade jag protokoll från sammanträden med socialförsäkringsnämnd. Jag noterade följande.

Vid ett sammanträde med socialförsäkringsnämnd 20 hade nämnden behandlat två ärenden där de försäkrades personuppgifter var skyddade i folkbokföringsregistret (särskild sekretessprövning). Båda ärendena gällde utbyte av sjukpenning mot sjukersättning med stöd av 16 kap. 1 § andra stycket lagen (1962:381) om allmän försäkring. I protokollet (ärende nr 1 och 2) hade de försäkrade anonymiserats helt; varken namn, personnummer eller någon annan identifieringsmöjlighet hade angivits. – När jag under inspektionen begärde att få del av akterna i ärendena kunde dessa återfinnas endast av en tillfällighet.

Det som kom fram aktualiserade en rad frågor gällande försäkringskassans behandling av sekretesskyddade personuppgifter, bl.a. med avseende på redovisning i socialförsäkringsnämndens protokoll och eventuella andra handlingar, upplysningar i samband med föredragningar och hanteringen av jävsfrågor.

Jag beslutade att utreda saken i ett initiativärende.

### **Utredning**

Försäkringskassan anmodades att yttra sig över det som jag hade noterat vid inspektionen. I sitt svar hänvisade kassan inledningsvis till en redogörelse från kontorsområde Huddinge. Härfter anförde kassan – direktören Henrik Meldahl – följande.

I ledningsmeddelande nr 2001.44 anges rutiner för Stockholms läns allmänna försäkringskassa kring handläggning av ärenden där de försäkrade har särskild sekretessprövning. I ledningsmeddelandet anges bland annat de allmänna försiktighetsåtgärder som bör iaktas vid handläggningen av ärenden rörande personer som har särskild sekretessprövning. Vidare finns riktlinjer rörande de frågor JO tagit upp vid sin inspektion. I ledningsmeddelandet anges därvid följande. Kommunikeringskrivelse, PM, SFN-protokoll, beslutsmeddelande med mera måste innehålla fullständiga personuppgifter så att det framgår vem ärendet rör. När handlingarna översänds till ledamöterna i en socialförsäkringsnämnd för inläsning inför ett sammanträde är det däremot obehövt att uppgifterna finns med. Det räcker om det i detta sammanhang i handlingarna framgår namn och ålder på den försäkrade. Övriga uppgifter kan lämnas vid föredragningen av ärendet vid socialförsäkringsnämndens sammanträde. Det är viktigt att

ledamöterna vet vems ärende som behandlas så att de kan anmäla om de är jäviga ärendet.

I de aktuella ärendena har föredragningslista samt föredragningspromemoria sänts till nämndledamöterna per post. Personuppgifter har då inte funnits med. I samband med sammanträdet har ledamöterna dock fått del av personuppgifterna. När protokollet från sammanträdet sammanställts har föredragningslistan utan personuppgifter använts. Av misstag har då personuppgifterna avseende personer med särskild sekretessprövning inte blivit införda i protokollet.

Försäkringskassan har således i de aktuella ärendena följt gällande ledningsmeddelande då personuppgifter inte funnits i de handlingar som skickats ut till nämndledamöterna. I enlighet med gällande rutiner har identitetsuppgifterna redovisats vid sammanträdet. Av protokollet från sammanträdet går dock inte att sluta sig till vilken person de fattade beslutet avser. Personuppgifter finns dock angivna i försäkringskassans underrättelse om beslutet.

Det kan konstateras att försäkringskassan inte följt gällande rutiner då personuppgifter inte funnits med i protokollet från socialförsäkringsnämndens sammanträde. Detta är allvarligt eftersom socialförsäkringsnämndens protokoll utgör beslutet i ärendet och avsaknaden av personuppgifter gör det svårt att i efterhand hitta det aktuella ärendet.

Enligt försäkringskassans uppfattning får de rutiner som finns på försäkringskassan avseende personer som har särskild sekretessprövning anses tillgodose såväl skyddet för den enskilde som kravet på en korrekt handläggning. I de aktuella ärendena har dock dessa rutiner inte följts. Försäkringskassan ser allvarligt på det inträffade och berörd personal har påmint om vilka rutiner som gäller för att undvika att detta misstag begås igen.

### **Bedömning**

Av försäkringskassans yttrande framgår att de brister som jag noterade vid inspektionen berodde på att gällande rutiner inte hade följts. Jag är naturligtvis kritisk till hur kassan handlagt de aktuella ärendena. Kassan har vidtagit åtgärder för att förebygga ett upprepanande. Det behövs därför inte något ytterligare uttalande från min sida.

### *Meddelarfrihet*

## Fråga om inskränkning av offentliganställdas yttrande- och meddelarfrihet

(Dnr 4513-2002)

### **Anmälan**

S.A. anförde i en anmälan i huvudsak följande. När hon försökte ta kontakt med en av Försvarets materielverks (FMV) tjänstemän visade det sig att detta inte var möjligt. Hon blev i stället i enlighet med verkets informationspolicy hänvisad till informationsenheten. Policyn innehåller nämligen formuleringar om att den medarbetare som blir kontaktad av medier i första hand skall vända sig till informationsenheten.

### **Utredning**

FMV anmodades att yttra sig över det som S.A. framfört i sin anmälan. I sitt remissvar anförde FMV den 11 februari 2003, genom handläggaren Ewamaria Eriksson, i huvudsak följande.

I sin anmälan till JO har S.A. bifogat ett utdrag på två sidor ur FMV:s broschyr om information och kommunikation. FMV bifogar broschyren i dess helhet (bilaga 1).

Broschyren tar sin utgångspunkt i FMV:s informationspolicy, som återges på sidan tre i broschyren. Broschyren avser att åskådliggöra vikten av att FMV:s officiella framtoning och ståndpunkt i olika sammanhang är klar, tydlig och enhetlig. Detta gäller såväl intern information som extern information. Broschyren ger även råd hur man kan gå tillväga för att tillhandahålla klar, tydlig och enhetlig information.

Det är viktigt att myndigheten kan ge en tydlig och enhetlig bild av FMV:s verksamhet i syfte att förstärka intrycket av en kompetent och professionell myndighet. Det är också viktigt att FMV tillhandahåller god service till allmänheten. Till god service hör att på ett snabbt och professionellt sätt ge korrekt information om FMV:s verksamhet eller FMV:s officiella ståndpunkt i viss fråga. Broschyren om information och kommunikation utgör ett verktyg för organisationen och medarbetarna i strävan att tillhandahålla den servicen.

Vid sidan av informationsbroschyren skall FMV informera sina medarbetare om samtliga aspekter av offentlighetsprincipen. Den informationen tillhandahålls i en kurs i ärendehantering. Kursen är obligatorisk för samtliga nyanställda. Dessutom är det inte ovanligt att "gamla" medarbetare går kursen igen för att friska upp sina kunskaper. Kursen inleds med att en jurist vid myndigheten undervisar om och diskuterar allmänna handlingars offentlighet, yttrandefriheten, meddelarfriheten, förhållningsoffentligheten och sekretess.

FMV:s strävan att som myndighet tillhandahålla den service till allmänheten som nämns ovan förklarar naturligtvis inte den enskilde medarbetarens rätt till och möjlighet att nyttja yttrandefriheten och meddelarfriheten.

Fråga är då huruvida den text i den broschyr där riktlinjer ges för hur man skall säkerställa att FMV:s officiella ståndpunkter lämnas på ett professionellt sätt, kan ge intryck av att den enskilde medarbetaren betas sin

rätt att själv kontakta massmedia för att uttrycka sina personliga uppfattningar.

FMV anser härvidlag att det framgår av broschyren i dess helhet samt även av sidorna 12 och 13, oaktat tagna ur sitt sammanhang, att vad man önskar hantera i skriften är bilden av FMV och ansvaret för FMV:s officiella ståndpunkt i olika frågor. Frågor kring yttrandefrihet och meddelarfrihet tas upp i ett annat sammanhang, dvs. ärendehanteringskursen.

Broschyren kom ut i februari 2002. Informationsenheten, som utformat broschyren, har uppfattat att den mottagits positivt bland medarbetarna vilka har upplevt broschyren som ett stöd och vägledning i kontakten med massmedia. Fråga huruvida skriften inskränker den enskilde medarbetarens yttrandefrihet och meddelarfrihet har tidigare inte uppkommit.

Eftersom det är av yttersta vikt att en anställd vid en statlig myndighet inte ges intrycket av att han eller hon är betagen sin rätt att använda sig av yttrandefriheten och meddelarfriheten, ser dock FMV enbart positivt på att frågan har uppkommit. FMV avser därför överväga att vid nytryck av aktuell broschyr införa en skrivning som ytterligare förtydligar broschyrens syfte eller att på annat sätt informera om detta.

FMV har som bilaga till sitt remissvar fogat broschyren "Information & kommunikation". Denna innehåller bl.a. FMV:s informationspolicy, som antogs av FMV:s styrelse 1998.

Under rubriken "Sunt förnuft i kontakt med pressen" uttalas bl.a. följande.

Förtroliga samtal med journalister av typ "off the record" eller "det här kan du inte skriva om" vid såväl inofficiella som offentliga sammanhang skall du inte ha.

---

Om du pratar med någon som inte har utgett sig för att vara journalist, men som visar sig vara detta, kontakta informationsenheten och berätta om vem du har talat med och vad du har sagt, så att det kan finnas en beredskap för mass medias eventuella frågor.

Under rubriken "Informationsenhetens råd" uttalas bl.a. följande.

Blir du kontaktad av media:

- i första hand hänvisa journalisten till informationsenheten;
- i andra hand be om journalistens namn och telefonnummer, ta reda på vad sakfrågan gäller och be att få ringa upp. Lämna sedan över uppgifterna till informationsenheten.

Vill du informera massmedia om ditt projekt:

- kontakta alltid informationsenheten i god tid för stöd att lägga upp en informationsplan.

S.A. kommenterade remissvaret.

I beslut den 4 juni 2004 anförde *JO Lundin* följande.

### **Bedömning**

I 2 kap. 1 § regeringsformen föreskrivs att varje medborgare gentemot det allmänna är tillförsäkrad yttrandefrihet, dvs. frihet att i tal, skrift eller bild

eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor. Ytrandefriheten får begränsas endast i den utsträckning och på det sätt som framgår av 2 kap. 12–13 §§.

I 1 kap. 1 § tredje stycket tryckfrihetsförordningen behandlas den s.k. meddelarfriheten. Denna innebär att det står envar fritt att, med vissa här inte aktuella undantag, meddela uppgifter och underrättelser i vad ämne som helst för offentliggörande i tryckt skrift till författare eller annan som är att anse som upphovsman till framställning i skriften, till skriftens utgivare eller, om för skriften finns särskild redaktion, till denna eller till företag för yrkesmässig förmedling av nyheter eller andra meddelanden till periodiska skrifter. En reglering motsvarande den i tryckfrihetsförordningen finns för lämnande av uppgifter till bl.a. radio och TV i ytrandefrihetsgrundlagen.

Det skydd för yttrande- och meddelarfriheten som regeringsformen och tryckfrihetsförordningen respektive ytrandefrihetsgrundlagen ger 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 grundlagsskyddade 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 friheterna kan användas. Undantag gäller bara för det fall att ingripandet har stöd i lag (se t.ex. JO:s ämbetsberättelse 2003/04 s. 442).

Jag anser att de aktuella avsnitten i FMV:s informationspolicy ger intryck av att de anställda mer eller mindre förbjuds att på egen hand ha kontakt med medier. De anställda har också otvetydigt uppmanats att anmäla sina massmediekontakter till informationsenheten i fall då de från början inte har varit medvetna om att de har talat med en journalist och då de vill informera om ett projekt. Det som sägs i dessa avsnitt kan enligt min mening inte uppfattas på annat sätt än som inskränkningar i de anställdas rätt till massmediekontakter.

Av FMV:s remissvar framgår att vad verket har önskat behandla i sin informationspolicy är bilden av FMV och ansvaret för FMV:s officiella ståndpunkt i olika frågor och att avsikten inte har varit att inskränka de anställdas rätt att använda sig av ytrandefriheten och meddelarfriheten.

Oberoende av syftet med de aktuella formuleringarna har de enligt min mening getts ett med hänsyn till de anställdas grundlagsfästa rättigheter anmärkningsvärt innehåll. Jag förutsätter att – om så inte redan har skett – formuleringarna omarbetas. Någon ytterligare åtgärd från min sida är emellertid inte påkallad.

Tilläggs kan att det självfallet inte är något som hindrar att en myndighet utser en särskild person eller enhet att svara gentemot medierna och allmänheten för myndighetens officiella policy. Det är givetvis inte heller fel att myndigheten upplyser sina anställda om den policy som har utarbetats av myndigheten och meddelar de anställda att de alltid har *möjlighet* att hänvisa medierna till den person eller enhet som har utsetts.

Ärendet avslutas.



## Övriga områden

Ett uttalande av en rektor om att det var olagligt att dela ut flygblad på en skola har ansetts stå i strid med det i 1 kap. 2 § tryckfrihetsförordningen uppställda förbudet mot spridningshinder

(Dnr 2112-2002)

### Anmälan

I en anmälan till JO framförde O.G., som företrädare för Revolutionär Kommunistisk Ungdom Kristianstad (RKU), klagomål mot rektorn för Nosabyskolan i Kristianstads kommun angående hindrande av elevs spridning av flygblad, m.m. Han anförde huvudsakligen följande.

I slutet av juni månad (*såvitt framgår av andra ingivna handlingar skall det rätteligen vara april månad; JO:s anm.*) 2002 delade en elev, O., på Nosabyskolan ut flygblad som uppmanade till bojkott av israeliska varor. Flygbladen var från början tryckta av RKU och Kommunistiska Partiet KPML (r), men O. var partipolitiskt obunden. Vid en morgonsamling tog rektorn upp flygbladet och kallade det för "propaganda vars språkbruk liknar de högerextremas". Rektor sade också att flygbladet "hörde hemma i papperskorgen" och uppgav att det var "olagligt att dela ut sådant på skolan". O. och flera invandrade elever kände sig kränkta varför O. kontaktade RKU.

O.G. tog i anmälan även upp en annan händelse. Han anförde i den delen bl.a. följande. Tisdagen den 21 maj 2002 gjorde RKU en aktion på Nosabyskolan. När eleverna anlände till skolan stod RKU utanför huvudentrén och delade ut flygbladen (se ovan) med en artikel från tidningen Proletären tryckt på baksidan. Rektor kom ut för att hindra utdelningen. RKU tolkade rektorns agerande som ett brott mot grundlagen.

Till anmälan var fogat bl.a. en kopia av det aktuella flygbladet med en odaterad artikel ur tidningen Proletären på baksidan samt en artikel ur Kristianstadsbladet som angavs vara publicerad den 8 maj 2002. I sistnämnda artikel anförs bl.a. att "rektorn på Nosabyskolan i Kristianstad har stoppat en elevs spridning av flygblad om bojkottning av Israel" och att eleven O. "sedan någon vecka spritt och klistrat upp flygblad om bojkott av Israel på Nosabyskolan".

### Utredning

Anmälan remitterades till Barn- och utbildningsnämnden i Kristianstads kommun för utredning och yttrande. Som sitt remissvar lämnade nämnden ett av förvaltningschefen Sverker Hagman upprättat yttrande. I yttrandet anfördes bl.a. följande.

Rektorn har i samtal med förvaltningschefen förklarat att han har reagerat på formen av spridande av information, dvs. flygblad, samt reagerat på det språkbruk som förekommer i flygbladets text. Avsikten har dessutom varit enligt rektorn att i skolans planering skapa utrymme för en saklig och allsidigt belyst diskussion kring budskapet i flygbladet där båda sidor

(i det här fallet den israeliska och den palestinska) kan komma till tals jämbördigt. Rektorn föreslår bl.a. en paneldebatt inför eleverna.

Barn- och utbildningsnämnden finner det svårt att i sitt yttrande till JO bortse ifrån risken att rektorn genom sitt agerande har reagerat på flygbladet och dess innehåll på ett sådant sätt som kan innebära ett antastande av tryckfriheten och ett försök till att hindra spridande av tryckt material. Likväl har rektorns ambition varit att ta ansvar för den uppkomna situationen, och försöka integrera frågan i skolans arbete och i de värderingar som där råder. Rektorn menar att hans handlande har haft sin utgångspunkt i att skapa ordning och ge de bästa förutsättningar för frågans allsidiga belysning i skolans olika pedagogiska sammanhang.

O.G. kommenterade remissvaret. Han anförde bl.a. följande. Rektorns påstådda tanke att bjuda in båda sidor i Israel–Palestina-konflikten hade i slutet av oktober 2002 ännu inte förverkligats. O.G. ifrågasatte om nämndens uttalande om ordning och säkerhet innebar att eleverna skall skyddas från tankar som inte godkändes av respektive rektor och hur detta överensstämde med yttrandefriheten.

I beslut den 25 februari 2004 anförde *JO André* följande.

### **Bedömning**

Enligt 2 kap. 1 § 1 p. regeringsformen (RF) är varje medborgare gentemot det allmänna tillförsäkrad yttrandefrihet. Med yttrandefrihet avses frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor. Det skydd för yttrandefriheten som RF garanterar innebär att en myndighet inte får ingripa vare sig formellt eller informellt mot någon för att han eller hon använt sig av sin grundlagsskyddade rätt att ge uttryck för sin uppfattning.

Beträffande tryckfriheten ges särskilda grundlagsföreskrifter i 1 kap. 2 § tryckfrihetsförordningen (TF). Av den bestämmelsen framgår att myndighet, eller annat allmänt organ, inte på grund av skrifts innehåll får hindra dess spridning bland allmänheten genom åtgärd som saknar stöd i TF. Spridning av tryckt skrift inom en skola, liksom uppsättning av t.ex. en affisch på en anslagstavla där, anses enligt praxis utgöra spridning bland allmänheten. Begränsningar i denna spridningsrätt får således inte utan stöd i TF ställas upp på grund av skriftens innehåll. Däremot är det, likaledes enligt praxis, tillåtet med sådana ingripanden mot spridning som dikteras av ordningsskäl.

Ledningen för en skola får alltså hindra att tryckta skrifter sprids eller anslås där, men bara om det sker av ordningsskäl.

Såvitt framgår av ingivna handlingar är ifrågavarande flygblad en sådan tryckt skrift som omfattas av bestämmelserna i TF.

I anmälan tas två olika händelser upp. Den första händelsen gäller att rektorn vid en morgonsamling tagit upp frågan om ett flygblad som delades ut av en elev vid skolan. Rektorn uppges ha uttalat att det rört sig om ”propaganda vars språkbruk liknar de högerextremas” och att det var olagligt att dela ut flygbladet på skolan. Han uppges också ha uppmanat eleverna att kasta flygbladet i papperskorgen. Den andra händelsen gäller att medlemmar i RKU

kommit till skolans huvudentré och delat ut flygblad varvid rektorn kommit ut och stoppat utdelningen.

Det förefaller ostridigt att de ovan beskrivna händelserna har ägt rum. Jag utgår således från O.G:s beskrivning av det inträffade.

Jag tar först ställning till rektorns agerande beträffande det flygblad som eleven O. delade ut på skolan. Av utredningen framgår inte närmare under vilken period som O. delade ut flygbladet och inte heller vilken dag som rektorn tog upp aktuell fråga vid en morgonsamling. Mot bakgrund av uppgifterna i de tidningsartiklar som fogats till anmälan anser jag mig dock kunna utgå från att ifrågavarande morgonsamling ägde rum under den period som flygbladet delades ut.

Den fråga som jag har att pröva är om rektorn genom sina åtgärder har agerat i strid med det i 1 kap. 2 § andra stycket TF uppställda förbudet mot spridningshinder. Av detta grundlagsstadgande följer att t.ex. en rektor inte har befogenhet att på grund av ett flygblads innehåll hindra dess spridning. Det förhållandet att skolan inte är att anse som allmän plats saknar i detta hänseende betydelse.

Som framgår av det ovan anförda förbjuder inte bestämmelsen hindrande åtgärder om dessa enbart dikteras av ordningshänsyn. Det skall dock framhållas att ett beslut om inskränkning i spridningsrätten strikt måste baseras på bedömningen att skriftens spridning inte kan förenas med ordningens upprätthållande.

Av intresse i sammanhanget är att hänsyn till ordningen ansetts väga något tyngre när det är fråga om en spridning av skrifter inom ett av myndighet disponerat område till vilket allmänheten inte har tillträde. Vad gäller spridning inom en skola uttalade sålunda Justitiekanslern (JK) i ett beslut den 27 november 1967 att det bl.a. med hänsyn till skolans arbetsformer och dess fostrande uppgift kan göras gällande att begreppet ordning har ett något vidare innehåll inom skolor för barn och ungdom än i allmänhet och att inom sådana skolors område spridningsförbud således kan vara tillåtna i större utsträckning än som vanligen är fallet. I ett i ämbetsberättelsen 1970 s. 294 refererat beslut kom JO till en liknande slutsats i ett fall som gällde spridning av tryckta affischer genom uppsättning på skolans anslagstavlor. JO anförde bl.a. följande (se även JO:s ämbetsberättelse 1991/92 s. 346).

Jag delar JK:s uppfattning att spridning av tryckt skrift inom en skola är att anse som spridning bland allmänheten och att spridningsförbud regelmässigt får meddelas endast på grund av hänsyn till ordningen. Jag instämmer också i att begreppet ordning inom en skola knappast kan undgå att ta intryck av de betingelser, under vilka skolan verkar, och alltså kan antas ha en något vidare innebörd än det har t.ex. när det är fråga om en allmän plats. Såsom JK också framhållit är det emellertid väsentligt att hålla i minnet det syfte som ligger bakom förbudet mot spridningshinder i 1:2 TF. Detta syfte är i enlighet med 1:1 TF att säkerställa ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning. Det kan därför under inga andra förhållanden och på inga andra vägar än dem TF anger komma i fråga att hindra spridning av tryckt skrift, om syftet med hindrandet är att inskränka ett meningsutbyte eller en allsidig upplysning. Ordningsskäl, praktiska skäl och liknande skäl får inte användas som svepskäl till kringgående av förbudet mot spridningshinder.

Det anförda innebär således att en hänvisning till ordningsskäl är godtagbart, men att en sådan genomförd begränsning av spridningsrätten blir förenlig med TF:s förbud mot spridningshinder endast om det sker enligt kriterier som inte har något som helst, vare sig indirekt eller direkt, samband med det tryckta materialets innehåll.

Av remissvaret framgår att rektorn har förklarat sitt agerande med att han har reagerat på formen av spridande av information, dvs. flygblad, samt på ”språkbruket” i flygbladets text. Barn- och utbildningsnämnden har i remissvaret anført att den finner det svårt att bortse från risken att rektorn genom sitt agerande har reagerat på flygbladet och dess innehåll på ett sådant sätt som kan innebära ett antastande av tryckfriheten och ett försök till att hindra spridande av tryckt material.

De uppgifter som lämnats i remissvaret visar att innehållet i det aktuella flygbladet har haft betydelse för de åtgärder som rektorn vidtagit i saken. Det förhållandet att rektorn uppges ha menat att hans handlande har haft sin utgångspunkt i att ”skapa ordning” och ”ge de bästa förutsättningar för frågans allsidiga belysning i skolans olika pedagogiska sammanhang” ändrar inte den bedömningen.

Rektorn har vid morgonsamlingen bl.a. uttalat att det var olagligt att dela ut flygbladet på skolan. Även om rektorn inte har hotat med någon påföljd måste ingripandet bedömas som ett hinder för flygbladets spridning bland allmänheten.

Sammanfattningsvis finner jag således att rektorns agerande vid det första här aktuella tillfället stått i strid med det i 1 kap. 2 § TF uppställda förbudet mot spridningshinder.

---

Den andra delen av anmälan gäller en händelse där medlemmar i RKU kom till Nosabyskolan och delade ut flygblad utanför skolans huvudentré. Rektorn kom ut och stoppade utdelningen. Jag utgår i det följande från att ifrågavarande händelse ägde rum inom skolans område.

Tillämpningsområdet för stadgandet om bl.a. yttrandefrihet i 2 kap. 1 § RF är inte obegränsat. Yttrandefriheten enligt RF innefattar ingen rätt för medborgarna – eller en sammanslutning av sådana – att få tillträde till en viss institution eller slutna miljö, t.ex. en skola, för att där sprida ett budskap.

På motsvarande sätt förhåller det sig med den i TF garanterade rätten att sprida tryckta skrifter.

JO har i ett tidigare beslut (JO:s ämbetsberättelse 1995/96 s. 394) uttalat bl.a. följande.

En skola är inte en plats dit allmänheten har fritt tillträde. Militieombudsmannen, MO, har uttalat sig om utomståendes rätt att få tillträde för att sprida tryckta skrifter inom ett område eller en anläggning vartill allmänheten inte äger tillträde.

En person, som icke av annan anledning äger erhålla tillträde till sådant område eller sådan anläggning, kan uppenbarligen icke påfordra att få dit inkomma för att bliva i tillfälle att där sprida tryckta skrifter. Vägran av tillträde för sådant ändamål torde – även om motiveringen för vägran icke är hänsyn till ordningen eller annat liknande skäl

– icke vara att anse som ett i tryckfrihetsförordningens mening förbjudet hinder för spridning av tryckt skrift. Någon skyldighet torde icke föreligga för vederbörande myndighet att för ifrågasvarande ändamål bevilja särskilda förmåner i fråga om tillträdesrätt. Därest tillträde medges, får emellertid icke uppställas något villkor härför, som innebär att viss eller vissa skrifter på grund av sitt innehåll bliva uteslutna från distribuering. (MO 1950 s. 276, ssk s. 297 f.)

Jag delar denna uppfattning, och anser alltså att det ligger i skolledningens hand att avgöra om en begäran att få tillträde till en skola för att där sprida tryckta skrifter skall bifallas. Vid sitt ställningstagande har skolledningen rätt att ta hänsyn till även annat än rena ordningsskäl. Den övergripande bestämmelsen i 1 kap. 9 § regeringsformen, RF, måste emellertid ändå beaktas: Domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen skall i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iakttä saklighet och opartiskhet.

— — —

Jag har nyss konstaterat att en skolas ledning även av andra skäl än ordningsskäl kan avslå en utomståendes begäran att vistas inom skolans område. Härav följer att skolledningen även har befogenhet att på samma grunder avvisa en utomstående som utan medgivande tagit sig in på skolområdet. Det förhållandet att den utomståendes syfte är att inom skolans område sprida tryckta skrifter och att syftet rent faktiskt inte kan fullföljas om han avvisas saknar i och för sig betydelse härvidlag. Att skolledningen eller skolans representanter hindrar sådan olovande verksamhet kan vidare inte anses vara oförenligt med den ovan återgivna tryckfrihetsrättsliga princip som ger skolledningen möjlighet att av ordningsskäl ingripa mot spridning av tryckt skrift inom en skola.

När det gäller den aktuella händelsen kan det konstateras att medlemmarna i RKU kom till Nosabyskolan för att sprida flygblad. Såvitt framkommit hade de inte i förväg tagit kontakt med skolledningen för att efterhöra vilken inställning den hade till deras önskan om att få komma in på skolans område för detta ändamål. Jag finner, med hänvisning till vad som anförts i ovan refererade beslut, inte skäl att rikta kritik mot att rektorn i förevarande situation stoppade RKU:s utdelning av flygblad.

---

Med de delvis kritiska uttalanden som har gjorts avslutas ärendet.

## Kritik mot en skatterevisor för att ha lämnat ut sekretesskyddade uppgifter

(Dnr 1076-2002)

### Anmälan

I en anmälan, som kom in till JO den 20 mars 2002, ifrågasatte A.F. om skatterevisorn Anders Johansson brutit mot bestämmelserna i sekretesslagen genom en skrivelse till en konkursförvaltare den 24 september 2001. Han bifogade bl.a. en kopia av skrivelsen.

## Utredning

Advokaten Anders Aspegren var förvaltare i Regawor AB:s konkurs.

Skattemyndigheten anmodades att yttra sig över vad A.F. anfört i sin anmälan.

Skattemyndigheten anförde i ett yttrande daterat den 14 juni 2002, genom regionskattechefen Kjell Dahlström, i huvudsak följande. (De bilagor som myndigheten hade fogat till remissvaret har uteslutits här.)

---

### Yttrande

Det framgår av brev från konkursförvaltare Anders Aspegren, Advokatfirman Fylgia, daterat 2001-11-20, (bilaga 3 i remissen) att revisionspromemorior avseende Gierte HB (bilaga A) och Aworawor AB/Regawor AB (bilaga B) överlämnats till förvaltaren i samband med att räkenskaperna för konkursboet inlämnades av bolaget. Även revisionspromemoria beträffande Dnerp Förvaltning AB (bilaga C) har kommit honom till handa på samma sätt och således inte översänts från skattemyndigheten. Dnerp Förvaltning AB är ett av de skalbolag som fusionerats med Regawor AB. I förvaltarberättelsen för Regawor AB i konkurs (bilaga D) har konkursförvaltaren som bilagor 2 och 3 medtagit kopior från revisionspromemorian avseende Gierte HB och således haft tillgång till denna.

I skrivelse (bilaga 3 i remissen), daterad 2001-11-21, till Anders Bengtson, Karlerö & Co Advokatbyrå HB har skatterevisor Anders Johansson redovisat de beslut och handlingar han lämnat till konkursförvaltare Anders Aspegren i förevarande ärende.

Skrivelsen daterad 2001-09-24, från Anders Johansson till konkursförvaltare Anders Aspegren, upprättades på Aspegrens begäran för att denne skulle få skattemyndighetens syn på vissa frågor i Advokatfirman Karlerö & Co:s svar (bilaga E) på stämningen mot Dersna Ekonomi och Reskatt AB (bilaga F). Konkursförvaltaren ville bl.a. ha kopior av skattemyndighetens beslut beträffande de företag som enligt Advokatfirman Karlerö & Co:s svar (bl.a. Regawor AB [bilaga G], Cross Plains Trading AB, Wadhant Invest AB) inte hade ifrågasatts av skattemyndigheten. Omprövningsbeslutet beträffande Valsta Racing & Trading AB (bilaga 1 i remissen) rör transaktionerna mellan de två sistnämnda företagen. Absolut sekretess beträffande sådana omprövningsbeslut föreligger ej. De i skrivelsen framförda omständigheterna framgår av omprövningsbesluten. De personer som nämns i skrivelsen framgår redan av räkenskapsmaterialet och revisionspromemorior bolaget tillhandahållit konkursförvaltaren.

Skrivelsen daterad 2001-09-24 från Anders Johansson är således ett svar på konkursförvaltarens begäran beträffande korrektheten i uppgifterna i Karlerö & Co Advokatbyrås skrivelse (bilaga 7). Punkten 2.1 hänvisar till skattemyndighetens bedömning beträffande Regawor AB (se bilaga 1 i remissen). Punkten 2.2 gäller advokatbyråns uppgift att dessa bolag (Regawor AB, Cross Plains Trading AB, Wadhant Invest AB) inte ifrågasatts av skattemyndigheten. Omprövningsbeslutet (bilaga 1 i remissen) beträffande Valsta Racing & Trading AB är ett svar på detta påstående. Nämnda personer i punkten 2.3 framgår av revisionspromemorian för Gierte HB (se brevet från konkursförvaltare Anders Aspegren, Advokatfirman Fylgia, daterat 2001-11-20, bilaga 3 i remissen).

Sammanfattningsvis har konkursförvaltaren vid sina kontakter med skattemyndigheten sålunda haft tillgång till revisionspromemorior beträffande Gierte HB (bilaga A), Aworawor AB/Regawor AB (bilaga B) och Dnerp Förvaltning AB (bilaga C). Revisionspromemorierna har alltså

överlämnats från konkursbolaget till konkursförvaltaren i samband med konkursen. Innehållet i dessa promemorior har således inte kommit konkursförvaltaren till del genom skattemyndighetens försorg.

Med hänvisning till vad som ovan sagts finner skattemyndigheten att skatterevisor Anders Johansson i sin handläggning av ärendet inte kan anses ha åsidosatt sekretesslagens bestämmelser.

A.F. kommenterade remissvaret.

Förutom de beslut, revisionspromemorior m.m. som skattemyndigheten har bifogat som bilagor till yttrandet har omprövningsbeslut den 6 juni 2000 för Dnerp Förvaltning AB och för Landsträckan Värdepapper AB, omprövningsbeslut den 17 december 1998 för Aktielyckan Rednas AB och för Ladre AB, omprövningsbeslut den 15 december 2000 för Valsta Racing & Trading AB samt Länsrättens i Stockholms län dom den 27 oktober 2000 i mål nr 5125-00 avseende Ton Leasing AB funnits tillgängliga i ärendet. Av skrivelse från Anders Johansson till Karlerö & Co Advokatbyrå HB den 21 november 2001 framgår att det i huvudsak är de nämnda handlingarna som, förutom omprövningsbesluten den 6 juni 2000 för Regawor AB och den 15 december 2000 för Valsta Racing & Trading AB, har överlämnats till konkursförvaltaren av Anders Johansson.

I beslut den 22 december 2003 anförde *JO Lundin* följande.

### **Bedömning**

Enligt 9 kap. 1 § första stycket första meningen sekretesslagen (1980:100) gäller sekretess i myndighets verksamhet, som avser bestämmande av skatt eller som avser taxering eller i övrigt fastställande av underlag för bestämmande av skatt, för uppgifter om enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden.

Enligt tredje stycket i samma paragraf gäller sekretessen, med vissa här inte aktuella undantag, inte beslut varigenom skatt eller pensionsgrundande inkomst bestäms eller beslut varigenom underlag för bestämmande av skatt bestäms. Till beslut räknas inte bara själva beslutet utan också de skäl som myndigheten anger i beslutet.

Vidare följer av fjärde stycket i samma paragraf, i den lydelse som är aktuell i ärendet, dvs. lydelsen före den lagändring som trädde i kraft den 1 mars 2003 (SFS 2002:1124), att sekretessen inte hindrar att uppgift i en revisionspromemoria lämnas ut till förvaltare i den reviderades konkurs.

Jag anser att de uppgifter som Anders Johansson lämnade ut till konkursförvaltaren i skrivelsen den 24 september 2001, med undantag av det som anförs under punkt 2.3 tredje stycket, väsentligen är av sådan beskaffenhet att de omfattas av sekretess enligt 9 kap. 1 § första stycket första meningen sekretesslagen. Uppgifterna har således kunnat lämnas ut endast om något av undantagen i 9 kap. 1 § tredje eller fjärde stycket är tillämpliga.

I skrivelsen anförs bl.a. att nio namngivna personer har varit inblandade i tre s.k. skatteupplägg. En av dessa personer omnämns i skattemyndighetens omprövningsbeslut den 6 juni 2000 för Regawor AB respektive Landsträckan Värdepapper AB i samband med "Giertheupplägget". En annan av personerna

2004/05:JO1

omnämns i länsrättens dom den 27 oktober 2000 i mål nr 5125-00 avseende Ton Leasing AB i samband med "Nårman Kapital HB-upplägget". Det har inte funnits något hinder mot att med stöd av 9 kap. 1 § tredje stycket lämna ut dessa personers namn och uppgifter om att de har deltagit i det upplägg som varit föremål för prövning i respektive beslut och dom.

Jag kan dock inte se annat än att uppgifterna om de i besluten och domen nämnda personernas inblandning i övriga upplägg inte borde ha lämnats ut. Inte heller borde namnen på de personer som nämns i skrivelsen men som inte förekommer i något beslut eller dom och uppgifter om deras inblandning i de olika uppläggen ha lämnats ut. Det saknar betydelse att majoriteten av de namngivna personerna nämns i revisionspromemoria för Gierte HB i samband med "Gierteupplägget". Varken hänvisning till eller citat ur en revisionspromemoria i beslut eller beslutsskäl innebär nämligen att denna i sin helhet blir offentlig. Uppgifter ur nämnda revisionspromemoria har inte heller kunnat lämnas ut till konkursförvaltaren med stöd av 9 kap. 1 § fjärde stycket sekretesslagen.

Skattemyndigheten har i sitt yttrande hit anfört bl.a. att revisionspromemoriorna har överlämnats från konkursbolaget till konkursförvaltaren i samband med konkursen och att innehållet i dessa promemorior således inte har kommit konkursförvaltaren till del genom skattemyndighetens försorg. Jag vill här påpeka att sekretessen för de av Anders Johansson utlämnade uppgifterna är absolut, dvs. sekretessen är inte beroende av någon prövning av om ett utlämnande av uppgifter skulle vara förenat med skada eller men i det enskilda fallet. Om en uppgift är hänförlig till det sekretesskyddade området och ingen sekretessbrytande regel är tillämplig får uppgiften inte lämnas ut. Det faktum att revisionspromemorior m.m. kommit konkursförvaltaren till handa även på annat sätt saknar därför betydelse.

Övriga uppgifter i skrivelsen framgår i huvudsak av skattemyndighetens omprövningsbeslut den 6 juni 2000 för Regawor AB och den 15 december 2000 för Valsta Racing & Trading AB. Sådana uppgifter är i enlighet med vad som anförts ovan offentliga och har därför kunnat lämnas ut.

Med den kritik som ligger i det som jag nu har sagt avslutar jag ärendet.

## Initiativärende om Försvarsmaktens hantering av framställningar om att få ta del av allmänna handlingar m.m.

(Dnr 3631-2003)

I beslut den 22 december 2003 anförde *JO Lundin* följande.

### Initiativet

I en artikel i Svenska Dagbladet (SvD) den 7 september 2003 framfördes kritiska synpunkter på Försvarsmaktens hantering av framställningar om att få ta del av handlingar. Kritiken avsåg i huvudsak att Försvarsmakten hade dröjt med att lämna ut vissa körjournaler till SvD, att frågor om anställningsvillkor och löner för fruar till höga officerare varken besvarats eller diarieförts, att



det tagit för lång tid att få ut det material som krävts för att kunna granska representationen inom försvaret, att uppgifter varit inkorrekta och inte rättats förrän SvD begärt att få se hela underlaget samt att en handling vid ett tillfälle hade plockats bort, eftersom den visade på märkligheter i chefers löne- och traktamentsutbetalningar.

Jag beslutade den 8 september 2003 att inleda en utredning i saken.

### Utredning

Försvarmakten anmodades den 9 september 2003 att yttra sig över uppgifterna i artikeln. Yttrandet skulle innehålla en redogörelse för Försvarmaktens (Högkvarteret) rutiner vad gäller framställningar om att få ta del av allmänna handlingar.

Försvarmakten anförde i ett yttrande den 14 oktober 2003 genom överbefälhavaren generalen Johan Hederstedt följande.

### Inledning

Försvarmakten har av Riksdagens ombudsmän (JO) anmodats att yttra sig över vad som framförs i en artikel i Svenska Dagbladet den 7 september 2003 angående Försvarmaktens handläggning av framställningar från tidningen om utlämnande av allmänna handlingar. JO har även anmodat Försvarmakten att lämna en redogörelse för Försvarmaktens (Högkvarteret) rutiner vad gäller framställningar om att få ta del av allmänna handlingar.

Högkvarterets rutiner vad gäller framställningar om att få ta del av allmänna handlingar

Enligt 2 kap. 14 § tryckfrihetsförordningen skall en begäran om att få ta del av en allmän handling prövas av den myndighet som förvarar handlingen, om det inte särskilt föreskrivits att prövningen skall ankomma på annan eller viss myndighet. I 15 kap. 6 § andra stycket sekretesslagen (1980:100) finns vissa regler om vem som inom en myndighet i första hand skall fatta beslut i frågor om utlämnande av allmänna handlingar.

I 29 § förordningen (2000:555) med instruktion för Försvarmakten finns bestämmelser om handläggningen av frågor som rör utlämnande av allmänna handlingar. Huvudregeln är att prövningen görs inom den organisationsenhet i myndigheten som förvarar den handling som begärs. I tveksamma fall, eller om sökanden begär att frågan hänskjuts till myndigheten, skall prövningen göras av chefen för organisationsenheten. Av bilaga 1 till förordningen framgår att Högkvarteret är en organisationsenhet i Försvarmakten.

Inom Försvarmakten svarar organisationsenheten Försvarmaktens logi-stik (FMLOG) bl.a. för expeditionstjänst och arkivtjänst hos samtliga organisationsenheter. I praktiken innebär denna ordning att personal som tillhör FMLOG arbetar i lokaler som tillhör andra organisationsenheter i myndigheten. Detta förhållande gäller även för Högkvarteret.

Skriftliga framställningar om att få ta del av allmänna handlingar som inkommer till Högkvarteret lottas normalt på någon av de tjänstemän vid FMLOG som är sysselsatta med arkivtjänst för Högkvarterets räkning (arkivfunktionen). Även telefonsamtal från enskilda som innefattar sådana framställningar kopplas normalt till någon av dessa tjänstemän. I de fall en enskild vänder sig direkt till en tjänsteman i Högkvarteret, exempelvis per telefon, tecknar tjänstemannen ner framställningen och vidarebefordrar den till arkivfunktionen. Motsvarande förfarande tillämpas i fråga om e-postmeddelanden. Det är dock inte säkert att varje sådan

framställning kommer till arkivfunktionens kännedom. Så kan vara fallet när handläggaren omgående lämnar ut handlingen till sökanden.

Arkivfunktionen har till uppgift att svara för att en handling som har begärts utlämnad identifieras och att framställningen om att få ta del av den överlämnas till den handläggare i Högkvarteret som har handlingen. Denne har då att se till att handlingen sekretessprövas. I de fall handlingen förvaras på annan plats än hos den handläggare som har sakkunskap om det ämnesområde handlingen rör, exempelvis i arkivet, ombesörjer arkivfunktionen att handlingen överlämnas till den handläggare som är kompetent att sekretesspröva den. Bedömer handläggaren att handlingen inte är allmän eller att det på grund av sekretess möter hinder att lämna ut den, skall handläggaren kontakta enheten för juridik (juridiska staben). I ett sådant fall utarbetar den berörde handläggaren tillsammans med juridiska staben ett förslag till beslut. I de fall en handling har försetts med anteckning om att den är av synnerlig betydelse för rikets säkerhet (kvalificerat hemlig) överlämnas en framställning dock direkt till juridiska staben för vidare åtgärder.

Beslut som innebär att en framställan bifalls helt fattas normalt av chefen för kansliet, som ingår i strategiledningen. Arbetsordningen för Högkvarteret ger även möjlighet för en enskild handläggare att lämna ut en allmän handling som inte innehåller någon sekretessbelagd uppgift. I de fall en framställan om att få ta del av en allmän handling till någon del skall avslås – eller om ett förbehåll som inskränker sökandens rätt att yppa handlingens innehåll eller annars föfoga över den skall meddelas – fattas beslut av chefen för juridiska staben. Av arbetsordningen för Högkvarteret följer att detta beslut fattas på Högkvarterets vägnar.

Arkivfunktionen följer även fortlöpande upp handläggningen av de framställningar som rör utlämnande av handlingar som inkommer till Högkvarteret. I arbetet ingår att periodvis rapportera handläggningsläget beträffande dessa ärenden.

Allmänt om Försvarmaktens handläggning av Svenska Dagbladets framställningar

### *Bakgrund*

Enligt en anteckning i rapporteringen över ärenden om handläggning av utlämnande av allmänna handlingar inkom den första framställningen, som rör något av de ämnesområden som Svenska Dagbladet berör i den av JO remitterade tidningsartikeln, den 8 april 2003.

Från och med nyssnämnda tidpunkt har Svenska Dagbladet till Försvarmakten, företrädesvis till Högkvarteret, inkommit med en mycket stor mängd framställningar om att få ta del av allmänna handlingar. Fram till tidpunkten för ovan nämnda artikel hade Svenska Dagbladet inkommit med drygt 20 framställningar, av vilka de flesta har avsett ett stort antal handlingar. Flertalet av framställningarna har varit generellt hållna samt i flera fall omfattat långa tidsperioder. Det har därför ofta tagit viss tid att identifiera de handlingar som en framställan har avsett. I åtskilliga fall har framställningarna avsett sammanställningar av uppgifter (handlingar) som har utgjort upptagningar enligt 2 kap. 3 § första stycket tryckfrihetsförordningen. Det har i dessa fall varit fråga om handlingar som förekommit i något av myndighetens system för automatisk databehandling. För att kunna presentera efterfrågade uppgifter har det i vissa fall varit nödvändigt att utföra tämligen omfattande sorteringar som inte har erfordrats i myndighetens ordinarie verksamhet. Även om dessa upptagningar (handlingar) i och för sig har kunnat göras tillgängliga med rutinbetonade åtgärder har det varit tidskrävande att ta fram dem.

Framställningarna har ofta även innehållit en rad frågor om myndighetens verksamhet och följdfrågor med anledning av innehållet i handlingar

som lämnats ut i ett tidigare skede. Svenska Dagbladet har således, utöver att begära att få ta del av allmänna handlingar, inkommit med ett stort antal frågor, vilka Försvarsmakten försökt att besvara så snart det har varit möjligt. Vissa av frågorna har rört uppgifter som förekommer i allmänna handlingar hos myndigheten, och ett antal frågor har kunnat besvaras först efter ett visst sammanställningsarbete. I vissa fall har det varit förenat med vissa svårigheter att avgöra om en framställan avsett en begäran om att få ta del av en handling eller endast begäran om att få en upplysning om myndighetens verksamhet.

Av det ovan anförda följer att de framställningar som nämns i artikeln i Svenska Dagbladet den 7 september 2003 endast är några få i raden av framställningar som Svenska Dagbladet inkommit med.

Allmänt om Högkvarterets handläggning av Svenska Dagbladets framställningar

Med hänsyn till att flertalet ekonomiadministrativa uppgifter inom Försvarsmakten ombesörjs av FMLOG, förvaras handlingar som utgör ekonomiadministrativt underlag (exempelvis bokföringshandlingar) inom myndigheten hos denna organisationsenhet. Huvuddelen av de handlingar som har begärts utlämnade av Svenska Dagbladet rör verksamheten inom Högkvarteret. När framställningarna från Svenska Dagbladet inkom till Högkvarteret, överlämnade FMLOG av praktiska skäl de handlingar som begärts utlämnade till Högkvarteret. Högkvarteret svarade härefter för prövning av frågan om dessa handlingars utlämnande.

Inom Högkvarteret följde rutinerna för prövningen av Svenska Dagbladets framställningar inledningsvis den rutin som beskrivits ovan. Mot bakgrund av det stora antal frågor som följde Svenska Dagbladets framställningar, beslutades att handläggningen av dessa framställningar från och med den 24 juni 2003 i stället skulle ske vid Högkvarterets informationsavdelning. Orsaken till detta var att avdelningen normalt svarar för Högkvarterets kontakter med och service till massmedia. Den 11 augusti beslutades att handläggningen av Svenska Dagbladets framställningar inom Högkvarteret skulle övertas av samordningsavdelningen. Syftet med åtgärden var att uppnå en effektivare hantering av framställningarna.

Redogörelse för handläggningen av de framställningar som nämns i artikeln i Svenska Dagbladet den 7 september 2003

Nedan följer en redogörelse för handläggningen av var och en av de framställningar som nämns i artikeln.

#### *Körjournalerna*

Den 6 augusti 2003 inkom Svenska Dagbladet med en framställan om att bland annat få ta del av "loggarna för alla chefsresor" som gjorts från och med 2001. Framställan inkom i ett e-postmeddelande till en tjänsteman vid informationsavdelningen. I e-postmeddelandet ställdes även en fråga vilken besvarades samma dag. E-postmeddelandet diariefördes inte. E-postmeddelandet förvarades dock så att det utan svårighet kunde fastställas att handlingen kommit in till myndigheten.

Den interna utredningen har inte kunnat närmare klargöra tidsförhållandena för de åtgärder som härefter vidtogs. Under tiden från den 6 augusti till den 20 augusti 2003 förekom diskussioner mellan FMLOG och chefer för vissa enheter i Högkvarteret hur handläggningen skulle utföras på bästa sätt, varvid det framstod som klart att det krävdes en noggrann sekretessprövning av körjournalerna. Under samma tidsperiod gjordes även en utskrift av körjournalerna av FMLOG, där journalerna förvarades i avvaktan på sekretessprövningen.

Den 20 augusti 2003 hölls ett möte hos ställföreträdande överbefälhavaren, varvid det påtalades att de ifrågavarande körjournalerna inte hade lämnats ut till Svenska Dagbladet. Ställföreträdande överbefälhavaren beslutade då att journalerna omgående skulle överlämnas till juridiska staben för sekretessprövning. Efter ett för ändamålet särskilt tillkallat möte påföljande dag överlämnades körjournalerna via samordningsavdelningen till den juridiska staben för sekretessgranskning. Sekretessgranskningen utfördes i samverkan med bl.a. enheten militär underrättelse- och säkerhetstjänst i Högkvarteret. Vid prövningen av handlingen framkom att det i den förekommer sekretessbelagda uppgifter.

Den 25 augusti 2003 fattade myndigheten ett delbeslut avseende körjournalerna såvitt avsåg uppgifter om transporter som utförts under 2003. Svenska Dagbladets begäran avslogs därvid i fråga om de uppgifter i den prövade delen av handlingen som omfattas av sekretess enligt 2 kap. 1 och 2 §§ sekretesslagen, men bifölls i fråga om övriga uppgifter. Den 8 september 2003 hade prövningen av den resterande delen av handlingen nått så långt att beslut i fråga om resor som har företagits under åren 2001 och 2002 kunde meddelas. Vid prövningen framkom, förutom att även denna del av handlingen innehåller uppgifter som omfattas ovan nämnd sekretess, att det hos Högkvarteret eller FMLOG inte förvarades några handlingar som innehåller uppgifter om transporter företagna före den 17 oktober 2001.

Anledningen till att det dröjde något mellan delbeslutet den 25 augusti 2003 och det slutliga beslutet den 8 september 2003 är att det förelåg svårigheter att utröna om, och i så fall var, inom Försvarmakten uppgifter om transporter företagna före den 17 oktober 2001 förvarades. Vidare är den del av körjournalerna som prövades genom det slutliga beslutet till sidantalet betydligt mer omfattande och de innehåller även i vissa avseenden fler sekretessbelagda uppgifter än den del som prövades genom delbeslutet. Dessa omständigheter medförde att det krävdes samråd i sekretessfrågan med flera tjänstemän inom myndigheten. Samråden var inte slutligt genomförda förrän den 8 september.

#### *Handlingar rörande representation samt anställningsvillkor och löner för medföljande hustrur*

Svenska Dagbladet inkom den 8 april 2003 till Högkvarteret med en framställan om att få ta del av tjänsteuppgifter för vissa angivna anhöriga till chefer inom Försvarmakten. Visst material lämnades enligt myndighetens anteckningar ut till Svenska Dagbladet samma dag. Ytterligare material expedierades den 22 april 2003. Anledningen till att utlämnandet av alla handlingar kom att dröja något var dels arbetsanhopning vid FMLOG, dels bristande kunskap hos personalen om att en framställan om att få ta del av en allmän handling skall handläggas skyndsamt.

Den 3 juni 2003 begärde Svenska Dagbladet att få ta del av vid Försvarmakten upprättade promemorior av den 18 december 1998 och den 17 december 2001 angående ersättning till chefer. Handlingarna faxades till tidningen den 5 juni.

Svenska Dagbladet begärde därefter i olika framställningar under juni 2003 att få ta del av i huvudsak följande handlingar:

- sammanställning av vilka gåvor inklusive kostnader som överlämnats i samband med de högsta chefernas resor,
- reseräkningar, fakturor och inbjudningar för dessa resor,
- uppgifter om vilka i Högkvarteret som har kontokort samt allt fakturaunderlag för dessa personers nyttjande under åren 2002–2003,

- uppgifter om resor där hustrur varit medföljande från 2000 och framåt, hotellboende i samband med dessa resor,
- specifika uppgifter om överbefälhavarens hustrus resor under åren 2000–2003,
- uppgifter om hur medföljandes resebeställningar och reseräkningar atteras samt
- policy, avtal och riktlinjer avseende representation och medföljande.

Vidare inkom Svenska Dagbladet med kompletterande frågor avseende inbjudningar samt nyttjande av kontokort (kostnader, uttag, transaktioner).

Enligt myndighetens anteckningar lämnades begärda handlingar ut i omgångar fram till den 11 juli 2003. Vidare lämnade Högkvarteret den 15 juli 2003 skriftliga svar på tio frågor.

Förutom ovan redovisade framställningar har Svenska Dagbladet under perioden 18 juli 2003 till den 22 augusti 2003 inkommit med knappt 20 framställningar om att få ta del av handlingar rörande representation samt anställningsvillkor och löner för medföljande hustrur.

#### *Frågan om uppgifter varit inkorrekt*

I artikeln anges att uppgifter från Högkvarteret har varit inkorrekt och inte rättats förrän Svenska Dagbladet begärt att få se hela underlaget. Det påståendet har den interna utredning som nu genomförts vid Högkvarteret inte visat belägg för.

I artikeln anges även att en handling plockades bort eftersom den visade märkligheter i chefernas löne- och traktamentsutbetalningar. Utredningen av den händelsen ger vid handen följande.

Den 7 augusti 2003 inkom Svenska Dagbladet med en framställan om att få ta del av handlingar rörande bland annat överbefälhavarens officiella besök i Schweiz 2002. De handlingar avseende reseräkningar m.m. som överlämnades av FMLOG till Högkvarteret den 8 augusti 2003 utgjordes av en utskrift av en upptagning för automatisk databehandling ur personalsystemet PALASSO RES, i detta fall en s.k. skärmdumpning. Denna skärmdumpning innehöll uppgift om vilken ersättning som utbetalats till överbefälhavaren med anledning av resan. Vid granskning av skärmdumpningen noterade handläggaren att den ersättning som hade utbetalats inte överensstämde med den av överbefälhavaren inlämnade reseräkningen i det avseendet att ett dagtraktamente för mycket hade betalats ut i förhållande till den inlämnade reseräkningen. Med anledning härav kontaktade tjänstemannen FMLOG som föranstaltade om en korrigering av den felaktiga utbetalningen. I samband med den åtgärden antecknades korrigeringen med bokstaven "K" i anslutning till traktamentsposten i PALASSO RES. Efter att anteckningen hade utförts gjordes en ny utskrift av aktuell handling i PALASSO RES, vilken lämnades ut med övrigt material till Svenska Dagbladet den 12 augusti.

Materialet expedierades till Svenska Dagbladet den 12 augusti 2003 tillsammans med svaret på två frågeställningar. Sedan Svenska Dagbladet påtalat att en handling saknades, lämnades även den först gjorda skärmdumpningen ut den 21 augusti 2003.

Den aktuella handlingen har enligt Försvarmaktens uppfattning inte förvanskats. Det enda som skett är att en ny rad i den aktuella posten införts med sifferuppgifter avseende korrigeringen samt att bokstaven "K" antecknades på samma rad.

## Yttrande

### *Aktuella bestämmelser*

I 2 kap. 3 § första stycket tryckfrihetsförordningen anges vad som avses med begreppet handling och vad som krävs för att en handling skall betraktas som allmän. En handling är att anse som allmän om den förvaras hos myndighet och enligt 2 kap. 6 § eller 7 § tryckfrihetsförordningen är att anse som inkommen till eller upprättad hos myndighet.

I 2 kap. 12 § tryckfrihetsförordningen föreskrivs att en allmän handling som får lämnas ut skall på begäran genast eller så snart det är möjligt på stället utan avgift tillhandahållas den som vill ta del av den. I 7 § förvaltningslagen (1986:223) anges att varje ärende där någon enskild är part skall handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts.

I 2 kap. 13 § tryckfrihetsförordningen anges att den som vill ta del av en allmän handling har rätt att mot fastställd avgift få avskrift eller kopia av handlingen till den del den får lämnas ut. Bestämmelsen anger även att en begäran om att få avskrift eller kopia av en allmän handling skall behandlas skyndsamt. I fråga om de statliga myndigheterna finns föreskrifter om avgiftsuttagetets storlek vid kopiering av allmänna handlingar i 16 § avgiftsförordningen (1992:191).

I 15 kap. 1 § sekretesslagen (1980:100) finns föreskrifter om registrering av allmänna handlingar. I paragrafens första stycke anges att när allmän handling har kommit in till eller upprättats hos myndighet skall handlingen registreras utan dröjsmål, om det inte är uppenbart att den är av ringa betydelse för myndighetens verksamhet. I fråga om allmänna handlingar, för vilka sekretess inte gäller, får dock, enligt bestämmelsens andra stycke, registrering underlåtas om handlingarna hålls så ordnade att det utan svårighet kan fastställas om en handling har kommit in eller upprättats.

### *Försvarsmaktens bedömning*

Svenska Dagbladets olika framställningar har avsett en mängd handlingar. I vissa fall har den enskilda handlingen varit av stor omfattning. Detta förhållande har gjort framtagningen och kopieringen av handlingarna i viss mån komplicerad och därmed tidskrävande.

Beträffande handläggningen av några av Svenska Dagbladets framställningar kan det tyckas att det har dröjt innan ett utlämnande av begärda handlingar har skett. En bidragande orsak till att det i vissa fall har tagit tid att fatta beslut i fråga om utlämnande av aktuella handlingar har varit att många framställningar inkom under semesterperioden. Även om i tjänst varande personal har prioriterat framställningarna framför andra arbetsuppgifter har det varit ofrånkomligt med ett visst dröjsmål med utlämnandet. Det finns särskild anledning att framhålla att när det gäller de allra flesta framställningar har ett utlämnande skett redan påföljande dag eller inom några dagar efter det att framställan inkom.

När det gäller körjournalerna framstod det redan inledningsvis som uppenbart att sekretess förelåg för vissa uppgifter i journalerna, varför en sekretessprövning var särskilt påkallad. En tjänsteman bedömde därför att det var nödvändigt att genomföra en särskild sekretessprövning innan körjournalerna lämnades ut. Det kom dock att dröja till den 21 augusti 2003 innan denna prövning påbörjades, vilket innebär att skyndsamhetskravet enligt 2 kap. 12 § tryckfrihetsförordningen inte fullt ut har uppfyllts. Det är dock, såsom framgått ovan under redogörelsen för hanteringen av dessa journaler, klarlagt att det gjordes en utskrift av den aktuella journalen liksom att vissa tjänstemän inom myndigheten diskuterade

hur handläggningen skulle utföras. Det har således vidtagits åtgärder i ärendet redan före den 21 augusti 2003, även om själva sekretessgranskningen påbörjades först då.

Vad gäller frågor som sammanhänger med representation samt anställningsvillkor och löner för medföljande hustrur, har Försvarsmakten inte kunnat finna att myndigheten nonchalerade Svenska Dagbladets framställningar. Försvarsmakten är av uppfattningen att frågor besvarades så snart det var möjligt. I fråga om Svenska Dagbladets synpunkter på diarieföringen kan följande anföras. I Högkvarteret registreras (diarieförs) de flesta allmänna handlingar i ett automatiserat registreringssystem benämnt DIANA, vilket är huvuddiarium för Högkvarteret. Eftersom e-postmeddelanden normalt inte innehåller sekretessbelagda uppgifter registreras de inte alltid i detta diarium. Sådana meddelanden hanteras i stället på det sätt som föreskrivs i 15 kap. 1 § första stycket andra meningen sekretesslagen. Vidare har myndigheten såväl muntligen som skriftligen besvarat Svenska Dagbladets frågor, beroende på deras karaktär, på sätt föreskrivs i 15 kap. 4 § sekretesslagen (1980:100) och 4 § förvaltningslagen (1986:223).

I anslutning till vad som nyss har anförts vill Försvarsmakten framhålla att myndighetens interna utredning har visat att ett kontinuerligt utlämnande av handlingar med uppgifter om representation samt anställningsvillkor och löner för medföljande hustrur skett sedan juni 2003.

När det gäller frågan om uppgifter från Försvarsmakten varit inkorrekta och om handlingar plockats bort, kan det i och för sig konstateras att Svenska Dagbladet fått ta del av en handling med en uppgift som tillförts handlingen först efter det att tidningen inkommit med sin framställan. Tillförandet av den uppgiften har dock inte inneburit att Svenska Dagbladet gått förlorad annan information i den aktuella handlingen. Försvarsmakten borde dock tydligt ha upplyst sökanden om innebörden av åtgärden.

Mot bakgrund av vad som ovan anförts anser myndigheten att handläggningen av Svenska Dagbladets framställningar har varit behäftad med vissa brister. Försvarsmakten anser dock att dessa med hänsyn till de speciella förhållandena i det aktuella ärendet inte har varit av allvarlig art. Försvarsmakten anser mot bakgrund av omständigheterna i ärendet att myndighetens hantering av Svenska Dagbladets framställningar sammantaget måste anses uppfylla de krav som uppställs i tryckfrihetsförordningen och övriga författningar som myndigheten haft att beakta vid handläggningen av de aktuella framställningarna från Svenska Dagbladet.

Försvarsmakten vill i sammanhanget understryka att det är av största vikt att framställningar om att få ta del av allmänna handlingar hos myndigheten behandlas i enlighet med tryckfrihetsförordningens bestämmelser och att dess skyndsamhetskrav särskilt beaktas. Försvarsmakten lämnar fortlöpande information till personalen om de skyldigheter som åvilar myndigheten bland annat med anledning av tryckfrihetsförordningens bestämmelser rörande handläggning av ärenden om utlämnande av handlingar. Med anledning av det nu inträffade avser Försvarsmakten att ytterligare informera personalen i fråga om dessa skyldigheter.

### **Bedömning**

Försvarsmakten har redogjort utförligt för omständigheterna kring SvD:s olika framställningar liksom för den rättsliga regleringen. Myndigheten har vitsordat att handläggningen har varit bristfällig i vissa avseenden. Av utredningen framgår att förhållandena i det aktuella ärendet varit speciella, framför allt genom att SvD:s framställningar avsett en stor mängd handlingar och att

2004/05:JO1

vissa av dessa har varit av stor omfattning. Ett visst dröjsmål med att lämna ut en allmän handling är ofrånkomligt om framställningen avser ett omfattande material (se t.ex. JO:s ämbetsberättelse 2002/03 s. 501). Enligt min uppfattning får Försvarsmaktens hantering av SvD:s framställningar i stort sett anses uppfylla de krav som följer av tryckfrihetsförordningen och de övriga författningar som är relevanta i sammanhanget. För de brister som trots allt har förelegat kan Försvarsmakten emellertid inte undgå viss kritik.

Vad som i övrigt förekommit motiverar inte kritik eller någon annan åtgärd från min sida.

Ärendet avslutas.

Att en myndighet en dag med särskilt begränsat öppethållande (här klämdag) hållit alla sina kontor, utom det med registratorsfunktion, stängda har befunnits förenligt med förvaltningslagen, trots att enskilda då inte kunnat få insyn i egna ärenden under handläggning på dessa kontor eller annan tillgång till där förvarade handlingar

(Dnr 2367-2001)

#### **Anmälan**

A.R. uppgav i en anmälan till JO bl.a. följande.

Fredagen den 25 maj 2001 (dagen efter en helgdag) ringde hon Lantmäterimyndigheten i Dalarnas län, kontoret i Mora, för att ”få uppgift om ansökningar för omarrondering i Orsa och för att eventuellt besöka kontoret och läsa dessa handlingar”. Hennes påringning ledde till kontoret i Falun med myndighetens arkiv, ca 90 km från Mora. Den person som hon då fick tala med visste inte något om handlingarna, då de sannolikt fanns i Mora, och föreslog henne att ringa ett direkttelefonnummer i Mora för att få svar på frågor. När hon gjorde det, kom hon åter till telefonväxeln i Falun. Ingen där kunde säga om kontoret i Mora denna dag var bemannat. Senare på dagen fick hon se en annons i en tidning, med följande text:

Fredagen den 25 maj  
har kansliet på Lantmäterikontoret i Falun  
öppet mellan kl 9.00-11.00  
arkivservice 9.00-12.00  
Övriga Lantmäterikontor i Dalarna håller stängt.  
*Välkommen åter måndagen den 28 maj*

LANTMÄTERIET

A.R. önskade att JO utredde om stängningen av bl.a. Morakontoret var förenligt med ett beslut av JO den 12 december 1996 [JO:s ämbetsberättelse 1997/98 s. 487] om offentliga förvaltningars skyldighet att hålla öppet under s.k. klämdagar. – Också två kommunägda aktiebolag hade enligt en annons stängt nämnda fredag, varför utredning önskades även beträffande detta.



## Utredning

Lantmäterimyndigheten anmodades att med hänsyn till 4 och 5 §§ förvaltningslagen (1986:223) yttra sig om vad som i anmälningen hade anförts mot den. Remissen besvarades enligt följande.

I samband med den omorganisation som genomfördes den 1 jan 1996 inom det statliga lantmäteriet, ersattes de tidigare fastighetsbildnings- och överlantmätarmyndigheterna med en lantmäterimyndighet i varje län. I Dalarnas län finns Lantmäterimyndighetens kansli, diarium och telefonväxel vid kontoret i Falun. Därutöver finns fem lantmäterikon- tor/arbetsställen i länet, däribland i Mora.

I Falun finns länets administrativa arkiv och förrättningsarkiv. De enda offentliga handlingar som tillfälligtvis förvaras på de övriga kontoren är ansökningshandlingar och ev andra inkomna handlingar som tillhör en pågående lantmäteriförrättning. Sedan förrättningen avslutats och vunnit laga kraft levereras dessa till Falun för arkivering.

På kontor med endast ett fåtal anställda uppstår svårigheter med bemanning vid klämdagar och i semestertider, när det finns behov av att bereda personalen möjlighet till sammanhängande ledighet.

Fredag den 25 maj 2001, en s k klämdag, höll lantmäterikon- toret i Falun öppet mellan kl 09.00 - 12.00. Övriga kontor i länet hade stängt. An- nons om detta fanns införd i bl a Mora Tidning den 21 maj 2001. Medde- lande fanns också anslaget vid entrén till Morakontoret.

Det kan konstateras, att personal i telefonväxeln uppenbarligen inte kände till att kontoret i Mora skulle vara stängt. Detta beror på bristande intern information. Lantmäterimyndigheten har alltså inte uppfyllt sin serviceskyldighet enligt 4 och 5 §§ förvaltningslagen (1986:223). Myndigheten beklagar det inträffade och avser att vidta erforderliga åtgärder för att detta inte skall upprepas. Det skall vara möjligt att kunna få ut handlingar från stängda kontor. Därför måste personal från kontoret i Falun eller från ett angränsande kontor ha tillgång till lokalerna och vid behov kunna lämna ut efterfrågade handlingar. Dessutom ska rutinerna för den interna informationen ses över.

A.R. yttrade sig över detta svar. Hon framhöll då bl.a. att just handlingar som hör till pågående förrättningar ofta är de som är av störst intresse – bl.a. för markägare som är bosatta på annan ort men vid helger besöker den trakt där de har sin mark – och att en förrättning kan sträcka sig över åtskilliga år. Hon ifrågasatte myndighetens möjligheter att lämna ut handlingar på kontor som är stängda, bl.a. med hänsyn till avstånden mellan de olika kontoren.

I ett beslut den 18 november 2003 anförde *JO Berggren* följande.

## Rättslig reglering

I 4 och 5 §§ förvaltningslagen finns allmänna bestämmelser om myndigheter- nas serviceskyldighet. De innehåller bl.a. följande.

Varje myndighet skall lämna upplysningar, vägledning, råd och annan så- dan hjälp till enskilda i frågor som rör myndighetens verksamhetsområde. 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. Myndigheterna skall ta emot besök och telefonsamtal från enskilda. Om sär- skilda tider för detta är bestämda, skall allmänheten underrättas om dem på lämpligt sätt. En myndighet skall ha öppet under minst två timmar varje helg-

fri måndag–fredag för att kunna ta emot och registrera allmänna handlingar och för att kunna ta emot framställningar om att få ta del av allmänna handlingar som förvaras hos myndigheten.

Regeln (5 §) om öppethållande har kommit till på senare år, sedan JO i några beslut framlagt sin mening i frågan och, i det i anmälningen åsyftade ärendet, direkt underrättat Regeringskansliet därom. Om hur bestämmelsen, som trädde i kraft den 1 juli 1999, skall förstås har i förarbetena närmare anförts bl.a. följande (prop. 1998/99:52 s. 7 f.).

Bestämmelsen bör ta sikte på tiderna för öppethållande hos myndigheternas registratorskontor eller motsvarande. Dessa kontor bör på vardagar i princip alltid vara tillgängliga för allmänheten i rimlig utsträckning. – – – Regeringen anser – – – att denna tidsrymd ger uttryck för en rimlig avvägning mellan allmänhetens grundläggande behov av tillgänglighet och myndigheternas behov i vissa fall av ett minskat öppethållande. I bestämmelsen bör därför föreskrivas – – –. På så sätt garanteras att allmänheten erhåller den service som följer av reglerna om allmänna handlingars offentlighet och om myndigheternas tillgänglighet.

Den föreslagna bestämmelsen kommer att bli tillämplig på myndigheternas verksamhet under alla vardagar. Den är emellertid betingad av frågan om öppethållande på klämdagar och vid liknande tillfällen då myndigheterna undantagsvis kan behöva ha en mer begränsad tid för öppethållande. Det skall alltså betonas att det är frågan om ett absolut minimikrav – avsikten med förslaget är inte att nuvarande tider för öppethållande skall inskränkas. Bestämmelsen skall i stället förstås så att det normalt krävs ett längre öppethållande för att tillgodose allmänhetens intresse av insyn och service, men att det i undantagsfall är acceptabelt att inskränka öppethållandet till två timmar. Anledning saknas för närvarande att fastställa några särskilda tider under vilka myndigheterna normalt skall hålla sina registratorskontor öppna.

Utgångspunkten är att den föreslagna bestämmelsen kommer att träffa alla myndigheter. Kravet på öppethållande tar emellertid som redan har framhållits sikte på myndigheternas registratorskontor eller motsvarande. En myndighet som har flera små kontor måste självfallet inte hålla alla dessa öppna enligt den föreslagna bestämmelsen. Om en mindre myndighet har sin registratorsfunktion förlagd hos en annan kanske betydligt större myndighet, så räcker det med att den större myndigheten håller öppet. I detta fall får den myndighet som ansvarar för kanslifunktionen anpassa sin verksamhet till såväl sina egna som den andra myndighetens förutsättningar. En myndighet som har sin verksamhet strukturellt eller geografiskt så organiserad att myndighetens registratorsfunktion rent faktiskt är fördelad på olika arbetsställen, måste se till att alla dessa uppfyller kravet på öppethållande.

Ett registratorskontor eller motsvarande måste självfallet vara bemannat under den tid det skall hållas öppet för allmänheten. Den som utövar registratorsfunktionen, registrator, måste vara normalt tillgänglig för allmänheten under hela den föreskrivna öppethållandetiden. Det är inte tillräckligt att registrator enbart kan nås per telefon, eller personligen först efter på förhand avtalad tid.

Lagens ordalydelse kan synas ge vid handen att det räcker med att myndigheten under dagar med minsta tillåtna öppethållande kan *ta emot* framställningar om att få ta del av handlingar och att det kan få anstå med att tillhandahålla dem. Av ett särskilt avsnitt i regeringens proposition (s. 9: ”kunna ta emot och behandla en begäran – – –”) får dock anses framgå att avsikten är att framställningar redan samma dag som de görs också skall bli föremål för

vidare handläggning och i möjlig mån leda till att handlingar utlämnas, på stället eller genom att i form av kopior sändas (jfr 2 kap. 12–13 §§ tryckfrihetsförordningen).

## **Bedömning**

### *Informationen*

Av utredningen framgår att A.R. på sina förfrågningar av lantmäterimyndigheten fick felaktiga eller otillräckliga upplysningar (jfr 4 § förvaltningslagen) om förhållandena – öppethållandet – på den klämdag som det var fråga om i fallet. Myndigheten har insett och beklagat detta samt avser att med särskilda åtgärder motverka ett uppreparande. Jag stannar vid att konstatera detta.

*Huvudfrågan: om myndigheten är skyldig att hålla alla sina kontor öppna, inte bara registratorskontoret*

Lantmäterimyndigheten har i sitt yttrande sagt att det på klämdagar skall vara möjligt att få ut handlingar även på stängda kontor. Frågan är om lantmäterimyndigheten är skyldig att söka ordna det så, eller om rentav alla kontor hade bort vara öppna på klämdagen, i samma utsträckning som kontoret i Falun.

Uppgifterna i yttrandet ger vid handen att detta kontor i lagmotivens mening utgjorde lantmäterimyndighetens registratorskontor och att registratorsfunktionen inte var fördelad på de olika arbetsställen som övriga kontor bildade. I enlighet härmed skulle, enligt den i förarbetena anvisade tolkningen av regeln, dessa kontor inte ha behövt vara öppna.

Lagstiftaren kan inte gärna ha förutsatt annat än att i de fall en myndighet har ”flera små kontor” – som inte alla skulle behöva vara öppna – det hos dessa i allmänhet i större eller mindre utsträckning förvaras allmänna handlingar, som även är offentliga. Sådana handlingar skall enligt lagen på begäran tillhandahållas genast eller så snart det är möjligt (2 kap. 12 § tryckfrihetsförordningen). Handlingarna kan vara föremål för handläggning på dessa kontor, men de kan också tänkas vara bara i förvar där, efter det att ärenden avslutats, trots att myndighetens registratorsfunktion är centraliserad.

Det allmänhetens intresse som A.R. har utvecklat i ärendet avser primärt inte de på tryckfrihetsförordningen grundade framställningar, som man uppehöll sig vid i lagstiftningsärendet, utan den på sätt och vis längre gående rätt som parter har att få del av uppgifter i vissa slags ärenden, deras rätt till insyn i egna ärenden (16 § förvaltningslagen). Att denna rätt, liksom andra viktiga ändamål, främjas av att öppethållandet inte begränsas är självklart och har allmänt berörts i förarbetena (a. prop. s. 7; se även Hellners och Malmqvist, Förvaltningslagen med kommentarer s. 83, och, i Regeringskansliets promemoria Ds 1998:60 s. 11 f., följande: ”– – – myndigheternas tillgänglighet är särskilt viktig just på sådana dagar då många medborgare är lediga från sina arbeten och därför har möjlighet att på dagtid kontakta myndigheter i olika ärenden”).

Över huvud taget kan den enskilde genom att besöka eller på annat sätt ta kontakt med en myndighet – t.ex. genom att per telefon fråga efter uppgifter ur handlingar (jfr 15 kap. 4 § sekretesslagen, 1980:100) – under normala förhållanden uppnå åtskilligt som inte tillförsäkras honom genom den nu behandlade bestämmelsen i förvaltningslagen, om minsta tid för öppethållande. Som ovan berörts kan han nämligen inte utgå från att de handlingar, som hans önskemål avser, finns – om myndigheten har flera kontor – i de lokaler dit registratorsfunktionen är förlagd.

Mot bakgrund av det anförda kan jag inte finna att lantmäterimyndighetens öppethållande på klämdagen stred mot den tillämpliga regeln i förvaltningslagen.

Med hänsyn till JO:s befogenhet att bl.a. uttala sig om annat än den rena författningsenligheten av vad som granskats, vill jag tillägga följande. Lagstiftaren har – som det får antas med full insikt om innebörden och med en noggrann avvägning av berörda intressen – begränsat myndigheternas skyldigheter att hålla öppet på det sätt som framgår av lagens ordalydelse och i övrigt av förarbetena. Jag finner därför inte något utrymme för vare sig någon ytterligare åtgärd eller något uttalande från min sida beträffande lämpligheten av att, i de undantagsfall som det här gäller, hålla öppet i vidare mån än vad regeln säger.

#### *Särskilt om kommunala bolag*

Förvaltningslagens reglering gäller verksamhet hos myndigheter. Om inte särskilt har bestämts, omfattar den sålunda inte organisationer av annat slag, inte ens t.ex. kommunalt ägda bolag, vilka är jämställda med myndigheter beträffande rätten att ta del av allmänna handlingar. I det nämnda lagstiftningsärendet ansågs att det då inte fanns anledning att föreslå en uttrycklig rättslig reglering som omfattade också dessa enskilda subjekt (a. prop. s. 8 f.). JO:s (dåvarande JO Lavins) inställning beträffande kommunala bolag hade närmare kommit fram i svaret (dnr 4165-1998) på Regeringskansliets remiss av den nämnda departementspromemorian. JO ansåg att en sådan reglering borde införas.

För min del finner jag det mot angiven bakgrund inte meningsfullt att med anledning av A.R:s anmälan ytterligare utreda klagomål över att andra än myndigheter begränsat sitt öppethållande. Någon åtgärd i denna del har därför inte vidtagits i ärendet.

Ärendet avslutas.

## Brott mot tystnadsplikt i ett ärende om upphandling

(Dnr 1085-2002)

*JO Berggren* anförde i ett beslut den 29 januari 2004 bl.a. följande.

### Bakgrund

I ett tidigare ärende hos JO (dnr 518-2000) klagade Företagarnas Riksorganisation på att Upphandlingsenheten i Mora kommun brutit mot gällande sekretessreglering genom att röja identiteten hos en av de presumtiva anbudsgivarna för de övriga under ett anbudsförfarande. Anmälan remitterades till Kommunstyrelsen i Mora kommun för utredning och yttrande. Kommunstyrelsen uppgav i sitt remissvar att utlämnandet av uppgiften skett av misstag. Mitt beslut den 27 september 2001 innehöll följande bedömning av ärendet.

Enligt 6 kap. 2 § sekretesslagen (1980:100) gäller sekretess för uppgift som hänför sig till ärende angående förvärv, överlåtelse, upplåtelse eller användning av egendom, tjänst eller annan nytthet, om det kan antas att det allmänna lider skada om uppgiften röjs. I tredje meningen föreskrivs att om ärendet angår bl.a. upphandling får en uppgift som rör anbud eller motsvarande erbjudande inom en kommun eller ett landsting inte i något fall lämnas till annan än den som har avgett anbudet eller erbjudandet förrän alla anbud eller erbjudanden offentliggörs eller avtal har slutits eller ärendet annars har slutförts. I förarbetena anges att sekretess enligt denna bestämmelse även gäller för uppgifter som kan tjäna till upplysning i vad mån visst anbud har inforrats eller avgetts eller som på annat sätt avser visst anbud (prop. 1979/80:2, del A, s. 148). Något skaderekvisit finns inte i bestämmelsen och sekretessen är således absolut under anbuds-förfarandet.

Upphandlingsenheten vid Mora kommun har under ett pågående anbuds-förfarande röjt identiteten hos en av de presumtiva anbudsgivarna för de övriga. Uppgiften omfattas av absolut sekretess enligt ovan nämnda bestämmelse. Jag ser givetvis mycket allvarligt på det inträffade och har övervägt att driva ärendet vidare. Med hänsyn till att kommunen är medveten om att ett misstag har begåtts och till omständigheterna i övrigt avstår jag från det. Jag förutsätter att kommunen vidtagit åtgärder för att förhindra ett upprepande.

### Anmälan

Företagarnas Riksorganisation återkom den 21 mars 2002 med en anmälan, som därefter kompletterades, mot Upphandlingsenheten i Mora kommun. Organisationen uppgav att enheten i en pågående upphandling rörande färd-tjänst för Orsa kommuns räkning lämnat ut en sändlista över vilka entreprenörer som inbjudits att lämna anbud. Sändlistan hade, enligt organisationen, lämnats till en medlem tillsammans med det förfrågningsunderlag som medlemmen begärt att få.

### Utredning

Handlingarna i upphandlingsärendet hämtades in och granskades.

På grund av vad som kom fram fann jag anledning att anta att befattnings-havare som står under min tillsyn gjort sig skyldig till brott mot tystnadsplikt

enligt 20 kap. 3 § brottsbalken jämfört med 1 kap. 6 § sekretesslagen. Jag beslutade därför den 13 september 2002 att inleda förundersökning.

Uppgifter som kom fram vid förundersökningen har inte medtagits här. C.S.E. delgavs misstanke om brott mot tystnadsplikt enligt följande.

C.S.E. har i sin anställning vid Upphandlingsenheten i Mora kommun handlagt ärendet hos enheten med dnr 20-02-062 avseende upphandling av färdtjänst i Orsa kommun. Sedan en person begärt att få del av förfrågningsunderlaget i ärendet har C.S.E. den 4 eller 5 mars 2002 tillsammans med förfrågningsunderlaget till denna person lämnat sändlistan över vilka entreprenörer som inbjudits att lämna anbud. Härigenom har C.S.E. uppsåtligt eller av oaktsamhet röjt uppgift som hon varit pliktig att hemlighålla enligt 6 kap. 2 § sekretesslagen (1980:100).

C.S.E. bestred ansvar för brott och hävdade att gärningen, om det kunde anses att hon hade begått ett fel, var ringa.

Jag beslutade den 23 april 2003 att lägga ned förundersökningen med följande motivering.

Genom utredningen i ärendet har enligt min mening kommit fram att C.S.E. av oaktsamhet har gjort sig skyldig till brott mot tystnadsplikt enligt 20 kap. 3 § brottsbalken jämfört med 1 kap. 6 § sekretesslagen. Omständigheterna får emellertid anses vara sådana att gärningen är att bedöma som ringa och således inte straffbar. Det finns därför inte längre anledning till förundersökningens fullföljande.

### **Bedömning**

Som framgått har jag mot bakgrund av vad som kommit fram under utredningen funnit att C.S.E. av oaktsamhet lämnat ut en sekretessbelagd handling och därigenom gjort sig skyldig till brott mot tystnadsplikt. Vid bedömningen av om oaktsamheten varit straffbar har jag beaktat främst följande omständigheter.

C.S.E. får visserligen genom sin relativt långa anställningstid vid upphandlingsenheten betraktas som en erfaren upphandlare. Hon har dock i formellt avseende endast varit handläggare utan några beslutsbehörigheter. Vidare har, såvitt framkommit, de handläggningsåtgärder som vidtagits skett enligt de rutiner som fastlagts av chefen för enheten. Det kan heller inte uteslutas att arbetsläget och C.S.E:s personliga situation bidragit till det inträffade.

Vid en samlad bedömning av omständigheterna i ärendet har jag således funnit att C.S.E:s oaktsamhet kan betraktas som ringa. C.S.E. kan emellertid inte undgå allvarlig kritik.

Vad som förekommit ger mig i övrigt anledning till följande uttalanden.

Erfarenheterna från detta ärende bör enligt min uppfattning föranleda kontorsledningen att överväga sina rutiner vad gäller handhavandet av handlingar i upphandlingsärenden som innehåller sekretessbelagda uppgifter. Det är således oacceptabelt att, såsom skett, en hos enheten förvarad sådan handling av misstag lämnas ut. Ansvar för att arbetet inom enheten bedrivs enligt de bestämmelser som reglerar verksamheten åvilar i första hand T.K. som chef. Jag noterar med viss förvåning att han inte i anslutning till mitt tidigare beslut vidtagit några särskilda åtgärder för att säkerställa sekretessen i upphandlingsärenden.

Ärendet avslutas.

## Ett kommunalt bolags avgiftsdebitering vid utlämnande av kopior av allmänna handlingar

(Dnr 1823-2002)

Den 25 november 2003 meddelade *JO Berggren* ett beslut med följande innehåll.

### Bakgrund

Efter en anmälan från Inge Eklund mot det kommunala bolaget Växjöhem AB gjorde jag i ett beslut den 13 mars 2002 (ärende dnr 3452-2000) uttalanden rörande bolagets handläggning av frågor om handlingsutlämnande. Bland annat ifrågasatte jag bolagets uttag av avgift för kopior av allmänna handlingar. Av utredningen i ärendet framgick att bolaget med stöd av ett beslut av dess styrelse tog ut avgift med 10 kr per kopia och att denna avgift även inkluderade kostnad för arbetet.

### Anmälan

I en ny anmälan, som kom in till JO den 17 maj 2002, anmälde Inge Eklund på nytt Växjöhem AB. Han framförde bl.a. att bolaget inte hade ändrat sitt beslut om avgift för kopior av allmänna handlingar och begärde att JO på nytt skulle granska bolagets uttag av avgift.

### Utredning

Vid telefonkontakt med en tjänsteman hos bolaget upplystes att bolaget inte hade några planer att ändra avgiften för kopior av allmänna handlingar.

Bolaget anmodades att yttra sig angående dess uttag av avgift för kopior av allmänna handlingar och grunderna för avgiften. I yttrandet, som kom in till JO den 31 oktober 2002, anförde styrelseordföranden Bertil Karlsson följande (bilagan utesluten här).

Avgiften beslutades av bolagets styrelse den 18 april 2000 (bifogar protokoll). Till grund för beslutet låg ingen särskild beräkning utan avgiften fastställdes till vad styrelsen ansåg skäligt. Det har inte heller i efterhand gjorts någon beräkning av vad en kopia inklusive arbete kostar.

I fråga om avgifter för kopior av allmänna handlingar hos bl.a. myndigheter under regeringen framgår av 16 § avgiftsförordningen (1992:191) följande. Om en beställning omfattar tio sidor eller mer, skall avgift tas ut för kopiorna av allmänna handlingar och för utskrifter av upptagningar för automatisk databehandling. Avgiften för en beställning av tio sidor är 50 kronor. För varje sida därutöver är avgiften 2 kronor. Myndigheten får besluta om undantag från första och andra styckena om det finns särskilda skäl.

Dessa föreskrifter är inte formellt tillämpliga på kommunala bolags uttag av avgifter för kopior av allmänna handlingar. Min tolkning av avgiftsförordningen blir således att Växjöhem inte formellt omfattas av denna förordning och således själva får fastställa de avgifter som skall tas ut.

En viktig skillnad mellan å ena sidan staten och kommunen och å andra sidan kommunala bostadsföretag som Växjöhem är att de första är skattefinansierade medan Växjöhems intäkter utgörs av hyror från en-

skilda hyresgäster. En annan skillnad är att bostadsbolagen verkar på en konkurrensutsatt marknad vilket innebär att bostadsbolagen för att konkurransen inte skall bli rubbad bör ha rätt att ta ut ersättning för sina kostnader.

Mot denna bakgrund är det inte bara rimligt utan även önskvärt att kostnaden för en kopia åsätts sitt verkliga värde inklusive kostnad för arbetet. Med en realistisk kostnadsberäkning torde 10 kronor per sida framstå som en låg avgift.

Styrelsens beslut i Växjöhem om avgiften för en kopia av en allmän handling är fortfarande 10 kronor.

Inge Eklund kommenterade remissvaret.

### **Bedömning**

I mitt beslut den 13 mars 2002 (dnr 3452-2000, JO:s ämbetsberättelse 2002/03 s. 501)) rörande Växjöhem AB anförde jag beträffande frågan om bolagets uttag av avgift för kopior av allmänna handlingar bl.a. följande.

Av utredningen framgår att det för bolaget finns en giltig taxa, som har beslutats av bolagets styrelse, enligt vilken avgift skall tas ut med 10 kr per kopia. Bolaget har i remissyttrandet anført att man inte har gjort någon särskild beräkning av avgiften utan fastställt den till ett belopp som ansågs skäligt. Enligt bolagets uppfattning är det rimligt att kostnaden för kopior även inkluderar kostnaden för arbetet.

För statliga myndigheter är avgifterna för kopior av allmänna handlingar fastställda i avgiftsförordningen (1992:191). Enligt 16 § förordningen skall avgift tas ut om en beställning omfattar tio sidor eller mer. Avgiften för en beställning av tio sidor är 50 kr och för varje sida därutöver är avgiften 2 kr. För myndigheter på det kommunala området saknas särskilda regler motsvarande bestämmelserna i avgiftsförordningen. Varje kommun får därför själv fastställa de avgifter som skall tas ut. Inget hinder möter dock mot att avgiftsförordningens regler får tjäna till vägledning vid avgiftsättningen. Att det finns en beslutad taxa är en förutsättning för att avgift skall kunna tas ut (se JO 1989/90 s. 392). Om en kommun tar ut avgifter för kopior av allmänna handlingar är den bunden av den inom kommunalrätten gällande självkostnadsprincipen enligt 8 kap. 3 c § kommunallagen (1991:900).

Även kommunala bolag måste beakta allmänna kommunalrättsliga grundersatser t.ex. självkostnadsprincipen (se Bohlin, Kommunalrättsens grunder, 3 u. 2000, s. 62 f.). Det ligger också i sakens natur att kommunala bolag, liksom myndigheter, vid bestämmande av avgifter för kopior av allmänna handlingar tar hänsyn till syftet med handlingsoffentligheten – som är en del av offentlighetsprincipen – och till den rättspraxis som finns på området.

I 2 kap. 1 § TF anges att handlingsoffentligheten är avsedd att främja ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning. Den har stor betydelse från bl.a. rättssäkerhetssynpunkt; genom att myndigheternas åtgärder är föremål för allmän insyn får allmänheten möjligheter att kontrollera deras handläggningsrutiner och effektivitet m.m., vilket skapar vissa garantier för att myndigheterna inte missbrukar sin makt. Det är enligt min mening uppenbart att en avgift för kopior av allmänna handlingar inte bör sättas alltför högt. En för hög avgift medför att enskilda avhåller sig från att beställa kopior av allmänna handlingar vilket direkt motverkar syftet med offentlighetsprincipen.

Till grund för bestämmandet av avgifter för kopior av allmänna handlingar får dessutom läggas endast vissa typer av kostnader, nämligen maskin- och papperskostnader. Hänsyn får således inte tas till kostnader för



handlingens framtagande och återställande (se RÅ85 2:9). JO har i avslutning till det avgörandet uttalat att de överväganden som lett fram till denna praxis har relevans även för de kommunala bolag som har att tillämpa TF:s regler om rätten att ta del av allmänna handlingar (JO 1996/97 s. 497).

Mot bakgrund av det anförda kan jag konstatera att bolaget i avgiften för kopiorna inte borde ha inkluderat kostnaden för arbetet.

Av utredningen i det nu aktuella ärendet framgår att bolaget inte har ändrat sin avgift för kopior av allmänna handlingar. Vad bolaget har anført i remissvaret är också i allt väsentligt detsamma som det som bolaget framförde i det förra ärendet. Som jag – med hänvisning till det där beskrivna rättsläget – uttalade i mitt beslut i det ärendet bör bolaget i sin avgift för kopior av allmänna handlingar inte inkludera kostnaden för arbetet (se JO:s ämbetsberättelse 1996/97 s. 497).

Vad bolaget nu har anført ger mig inte anledning till någon annan bedömning. Härtill kan läggas följande.

Vad gäller storleken av bolagets avgift för kopior av allmänna handlingar, 10 kr per kopia, kan vid en jämförelse med de bestämmelser om sådan avgift som gäller för myndigheter under regeringen konstateras följande. Om någon begär kopior av 50 handlingar, vilket inte kan anses vara en anmärkningsvärd mängd handlingar för den som t.ex. vill granska hela materialet i ett ärende, blir avgiften hos en myndighet under regeringen 130 kr; 50 kr för de första tio handlingarna plus 80 kr (40 x 2 kr) för resterande handlingar. Avgiften för samma antal handlingar blir hos bolaget 500 kr (50 x 10 kr). Det rör sig således om en påfallande skillnad i storleken på avgifterna. Enligt min mening är under nuvarande förhållanden en avgift på 10 kr per handling så hög att det finns en uppenbar risk att avgiften motverkar syftet med offentlighetsprincipen.

Av det sagda framgår att jag är mycket kritisk till bolagets handläggning av de berörda avgiftsfrågorna.

Jag översänder ett exemplar av detta beslut till Kommunfullmäktige i Växjö kommun för kännedom.

**Radiotjänst i Kiruna AB:s (RIKAB) handläggning av en framställning om att få ta del av handlingar. Fråga bl.a. om handlingarna har varit hänförliga till den i bilagan till sekretesslagen (1980:100) omnämnda verksamheten rörande ärenden om TV-avgifter**

(Dnr 3839-2002)

#### **Anmälan**

I en anmälan till JO framförde J.A. klagomål mot Radiotjänst i Kiruna AB (RIKAB) angående handläggningen av en framställning om att få ta del av handlingar. Han uppgav bl.a. följande. Den 16 oktober 2002 ringde han till den marknadsansvarige på RIKAB och begärde att få ta del av de skriftliga instruktioner som RIKAB ger till sina frilansande TV-avgiftskontrollanter.

Han fick beskedet att handlingarna inte kunde lämnas ut eftersom de inte var offentliga. Han begärde då att få ett skriftligt beslut med överklagandehänvisning. Den marknadsansvarige uppgav att RIKAB:s jurist skulle sända honom ett sådant. Den 19 oktober 2002 fick han ett beslut som saknade överklagandehänvisning. Han ringde RIKAB:s jurist för att få en överklagandehänvisning. Han fick då beskedet att någon sådan inte kunde utfärdas eftersom ärendet inte hörde till den del av RIKAB:s verksamhet som är offentlig.

Till anmälan hade fogats en kopia av det beslut J.A. fick från RIKAB.

### **Utredning**

Anmälan remitterades till RIKAB för yttrande avseende vad som anförts i anmälan angående avsaknad av överklagandehänvisning. RIKAB anförde i sitt remissvar följande.

Principen om allmänna handlingars offentlighet ska tillämpas hos Radiotjänst i Kiruna AB i bolagets ärenden om tv-avgifter, påminnelser och tilläggsavgifter enligt lag om tv-avgift (1989:41) – se proposition 88/89:18 s. 70–71. Enligt bilagan till 1 kap. 8 § sekretesslagen föreskrivs att rätt att ta del av handlingar hos myndighet enligt TF även gäller för handlingar hos Radiotjänst gällande tv-avgiftsärenden.

Övriga handlingar som hanteras inom aktiebolaget Radiotjänst omfattas inte av offentlighetsprincipen, enbart handlingar som gäller tv-avgifter, påminnelser och tilläggsavgifter.

Materialet som J.A. önskat utlämnat är handlingar som inte rör tv-avgifter, påminnelser eller tilläggsavgifter enligt lag om tv-avgift. Materialet är sådant som aktiebolaget Radiotjänst internt använder vid utbildning av kontrollanter och således inte allmänna handlingar.

Radiotjänst delegerar inte myndighetsutövning till frilansande kontrollanter. Samtliga beslut om påförande av tv-avgift fattas av tillsvidareanställd personal på Radiotjänsts huvudkontor i Kiruna.

Eftersom de handlingar som begärts utlämnade inte omfattas av principen om handlingars offentlighet kan inte heller en överklagande/besvärshänvisning lämnas ut.

J.A. yttrade sig över remissvaret och vidhöll sin kritik.

I beslut den 9 mars 2004 anförde *JO Berggren* följande.

### **Bedömning**

#### *Inledning*

Inledningsvis vill jag framhålla att min granskning av ärendet endast omfattar RIKAB:s formella handläggning av J.A:s framställning om att få ta del av handlingar.

#### *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 RIKAB förvarade handlingar som hör till dess verksamhet rörande ärenden om TV-avgifter.

RIKAB har således 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 någon sekretessbestämmelse – på begäran genast eller så snart det är möjligt på stället utan avgift tillhandahållas den som önskar ta del av den. Av 2 kap. 13 § 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 jämföras med myndighet. RIKAB skall således vid prövning av framställningar om att få ta del av allmänna handlingar 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 tillmötesgå 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 ett beslut av myndigheten krävs för att avgörandet skall kunna överklagas. Myndighetens avslagsbeslut får enligt 15 kap. 7 § sekretesslagen överklagas hos kammarrätt. Om ett beslut har meddelats av organ som avses i 1 kap. 8 § andra stycket sekretesslagen tillämpas bestämmelserna i 23–25 §§ och 30 § första meningen förvaltningslagen (1986:223) om överklagande.

#### *RIKAB:s handläggning av den aktuella framställningen*

J.A. begärde att få ta del av de skriftliga instruktioner som RIKAB ger till sina frilansande TV-avgiftskontrollanter. RIKAB upplyste honom skriftligen om att arbetsföreskrifter eller utbildningsmaterial inte är att betrakta som allmänna handlingar hos RIKAB. J.A. återkom och begärde överklagandehänvisning för att kunna överklaga beslutet och därigenom få bedömningen prövad av en annan instans. Han fick då beskedet att någon sådan inte kunde ges eftersom ärendet inte hörde till den del av RIKAB:s verksamhet som är offentlig.

För att en handling som förvaras hos RIKAB skall omfattas av tryckfrihetsförordningens bestämmelser om rätt att ta del av en allmän handling krävs att handlingen hör till RIKAB:s verksamhet rörande ärenden om TV-avgifter. Vid prövningen av en framställning om att få ta del av en handling skall RIKAB, som framgår av 1 kap. 8 § sekretesslagen, vid tillämpningen av denna lag jämföras med myndighet. Det innebär att sekretesslagens regler skall följas. Fråga uppstår då hur RIKAB skall förfara om en handling, som i förevarande fall, av myndigheten 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 RIKAB 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 RIKAB:s mening inte är allmän. Detta gör det möjligt för förvaltningsdomstolarna att ytterst dra upp gränserna för vilka handlingar som skall anses höra till det angivna verksamhetsområdet (jfr JO:s ämbetsberättelse 1991/92 s. 427).

Av remissvaret framgår att RIKAB:s tolkning av det i bilagan till sekretesslagen angivna verksamhetsområdet är att med detta avses handlingar som gäller TV-avgifter, påminnelser och tilläggsavgifter. Däremot anser RIKAB att handlingar angående intern utbildning av TV-avgiftskontrollanter, till vilket den aktuella handlingen ansågs hänförlig, inte hör till det angivna området. Med den utgångspunkten var således inte tryckfrihetsförordningens bestämmelser tillämpliga och det förelåg inte heller någon skyldighet för RIKAB att behandla J.A:s framställning enligt de redovisade bestämmelserna i sekretesslagen. Eftersom RIKAB och J.A. emellertid hade olika uppfattning i frågan om de begärda handlingarna hörde till det i sekretesslagens bilaga angivna verksamhetsområdet, hade det enligt min mening dock varit lämpligt att RIKAB meddelat ett överklagbart avslagsbeslut. Huruvida den odaterade skrivelsen, som J.A. fick den 19 oktober 2002, är ett sådant beslut av myndigheten som krävs för att det skall kunna överklagas har inte utretts.

I det föregående har jag redogjort för vilka av förvaltningslagens bestämmelser om ärendehandläggning som gjorts tillämpliga beträffande ärenden om handlingsutlämnande hos de organ som anges i bilagan till 1 kap. 8 § andra stycket sekretesslagen. Av redogörelsen följer att det för dessa organ inte finns någon författningsbestämd skyldighet att lämna fullföljdshänvisning till ett beslut att avslå en begäran om utlämnande av en allmän handling (jfr 21 § andra stycket förvaltningslagen). Enligt min mening bör dock de organ som anges i bilagan ändå lämpligen lämna en sådan hänvisning. En sådan ordning ligger i linje med en av utgångspunkterna för lagstiftningen på området, nämligen att det ligger nära till hands att enskilda organ som har offentliga förvaltningsuppgifter analogt tillämpar förvaltningslagens bestämmelser (se prop. 1988/89:66 s. 15.)

Ärendet avslutas.

Ett kommunalt bolag har uppdragit åt en advokat att handlägga framställningar om handlingsutlämnande. Fråga om de uppgifter som överlämnats till advokaten innefattar myndighetsutövning. Också fråga om handläggningen följt tryckfrihetsförordningens och sekretesslagens regler

(Dnr 3871-2002)

#### **Anmälan**

I skrivelser till JO anmälde Göran Persson det kommunala bolaget Öresundskraft AB. Han kritiserade bolagets handläggning av framställningar från ho-

nom om att få ta del av handlingar och framförde bl.a. följande. Han hade i flera brev till bolaget begärt att få ta del av bl.a. alla protokoll rörande en fråga om påstådd övertalighet och arbetsbrist hos bolaget omkring år 1993. Han hade också efterfrågat skriftliga besked huruvida bolaget lämnade ut handlingarna eller inte. Bolaget hade inte lämnat ut samtliga begärda handlingar och i vissa fall inte besvarat hans framställningar.

Till Göran Perssons skrivelser fogades handlingar av vilka framgick bl.a. att han i brev den 10 juni, den 17 oktober och den 1 december 2002 till bolaget hade begärt att få ta del av handlingar.

### Utredning

Efter muntlig kontakt inkom bolaget med skriftliga upplysningar rörande handläggningen av Göran Perssons framställningar om handlingsutlämnande.

Bolaget anmodades härefter att göra en utredning och yttra sig över handläggningen av Göran Perssons framställningar den 10 juni, den 17 oktober och den 1 december 2002.

I yttrande anförde bolaget, genom ombudet advokaten Peter Jonsson, följande (bilagorna uteslutna här).

Bilagt översänds korrespondens och handlingar i ärendet under perioden 1993 till dags dato. – – –

Av handlingarna framgår att Göran Persson vid flera tillfällen erhållit de handlingar han efterfrågar.

Undertecknad tillskrev Göran Persson den 22 februari 2002. Med anledning av hans brev av den 11 februari 2002 meddelades han att ÖKAB hade avslutat skriftväxlingen med honom samt att det inte var meningsfullt att han fortsatte skriva till ÖKAB. Göran Perssons brev av den 10 juni 2002 har med anledning av sagda besked inte besvarats av ÖKAB. Hans brev av den 17 oktober 2002 besvarades av undertecknad den 14 november 2002. Mina svar finns bilagda. Hans brev av den 1 december 2002 har inte besvarats. Anledningen till att ÖKAB inte har besvarat två av breven är följande:

Göran Persson har tillskrivit ÖKAB [om] i allt väsentligt samma saker vid ca 50 tillfällen. Han har fått det begärda materialet ett antal gånger. I brev till honom från undertecknad av den 22 februari 2002 meddelades han att det inte var meningsfullt att fortsätta skriva till ÖKAB då bolaget hade avslutat skriftväxlingen. Han fortsatte trots detta med skriftväxlingen, vilket föranledde ÖKAB att åter tillskriva honom den 14 november 2002.

Det är ÖKAB:s bedömning att bolaget dels utgivit de begärda handlingarna vid upprepade tillfällen, dels uppfyllt de övriga rimliga krav man kan ställa i en situation som den förevarande – – –.

Göran Persson kommenterade remissvaret samt gav in ytterligare skrivelser.

I en hos JO upprättad promemoria anfördes bl.a. följande.

Av utredningen i ärendet framgår att framställningarna har handlagts av en advokat för bolagets räkning.

Enligt 11 kap. 6 § tredje stycket regeringsformen kan en förvaltningsuppgift överlämnas till bl.a. ett bolag eller en enskild individ. Innefattar uppgiften myndighetsutövning, skall det ske med stöd av lag.

Av 1 kap. 9 § sekretesslagen (1980:100) framgår att vad som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen om rätt att ta del av handlingar hos

myndighet skall i tillämpliga delar också gälla handlingar hos aktiebolag, handelsbolag, ekonomiska föreningar och stiftelser där kommuner eller landsting utövar ett rättsligt bestämmande inflytande. Sådana bolag, föreningar och stiftelser skall vid tillämpningen av denna lag jämföras med myndighet.

Prövningen av frågor om utlämnande av allmänna handlingar i de kommunala bolagen innefattar myndighetsutövning (se prop. 1993/94:48 s. 22).

Bolaget anmodades att yttra sig över huruvida handläggningen hade inneburit ett åsidosättande av föreskrifterna om överlämnande av myndighetsutövning.

I yttrande anförde bolaget bl.a. följande.

En genomgång av handlingarna i ärendet ger enligt Öresundskraft vid handen att Peter Jonsson inte har fattat något beslut i frågan om utlämnande eller ej av de handlingar Göran Persson har efterfrågat. I stort har Peter Jonsson enbart meddelat Göran Persson att han redan vid flera tillfällen har erhållit de begärda handlingarna, samt framfört önskemålet om att skriftväxlingen skulle upphöra. – – –

Öresundskraft kan svårligen se att dessa Peter Jonssons åtgärder är att betrakta som myndighetsutövning. Bolaget menar att det i alla avseenden och vid flera tillfällen har tillmötesgått Göran Perssons begäran – så som den rimligen kan förstås – om att få del av handlingar, och att de besluten har fattats av bolaget.

I beslut den 8 mars 2004 anförde *JO Berggren* följande.

### **Bedömning**

Av 1 kap. 9 § första stycket sekretesslagen (1980:100) framgår att vad som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen (TF) om rätt att ta del av handlingar hos myndighet i tillämpliga delar också skall gälla handlingar hos bl.a. aktiebolag där kommuner utövar ett rättsligt bestämmande inflytande. Sådana bolag skall vid tillämpningen av sekretesslagen jämföras med myndigheter.

Enligt 2 kap. 12 § TF skall en allmän handling som får lämnas ut – som alltså inte omfattas av någon sekretessbestämmelse – på begäran ”genast eller så snart det är möjligt” på stället utan avgift tillhandahållas den som önskar ta del av handlingen. Av 2 kap. 13 § TF framgår vidare att den som önskar ta del av en allmän handling även har rätt att mot fastställd avgift få avskrift eller kopia av handlingen till den del den får lämnas ut. En sådan begäran skall behandlas skyndsamt.

Om en framställning om att få ta del av en handling inte kan tillmötesgå fullt ut, skall den som begär handlingen underrättas om detta. Han skall också enligt 15 kap. 6 § andra stycket sekretesslagen underrättas om att han kan begära att frågan hänskjuts till myndigheten och att ett formligt beslut av myndigheten krävs för att ett avgörande skall kunna överklagas. Mot myndighetens avslagsbeslut får sökanden enligt 15 kap. 7 § sekretesslagen föra talan, beträffande kommunala bolags beslut hos kammarrätt.

Med anledning av vad Göran Persson har framfört i sina skrivelser till JO har jag låtit utreda bolagets handläggning av framställningar från honom om utfående av handlingar. Det har kommit fram att vissa framställningar har handlagts av en advokat för bolagets räkning.

Enligt 11 kap. 6 § tredje stycket regeringsformen kan en förvaltningsupp-  
gift överlämnas till bl.a. ett bolag eller en enskild individ. Innefattar uppgiften  
myndighetsutövning, skall det ske med stöd av lag. Prövningen av frågor om  
utlämnande av allmänna handlingar i de kommunala bolagen innefattar myn-  
dighetsutövning (se prop. 1993/94:48 s. 22).

Av utredningen framgår att advokaten handlade flera av Göran Perssons  
framställningar om handlingsutlämnande. Bland annat besvarade advokaten  
den begäran som Göran Persson gjorde i brevet den 17 oktober 2002. I svaret  
den 14 november 2002, som skrevs på en advokatfirmas brevpapper, lämnade  
advokaten i uppgiven egenskap av ombud för bolaget beskedet att Göran  
Persson tidigare hade fått del av de handlingar som han efterfrågade. Några  
handlingar översändes därför inte till Göran Persson. Sålunda kan konstateras  
att vissa av Göran Perssons framställningar handlades slutligt av advokaten,  
men att denne inte meddelade några formliga beslut i ärendena.

Utredningen i ärendet ger inte stöd för att det har funnits en sådan närmare  
anknytning mellan bolaget och advokaten som medför att advokaten vid  
handläggningen var att betrakta som en befattningshavare hos bolaget. Bola-  
get har inte heller gjort gällande att advokaten var knuten till bolaget på ett  
sådant sätt att han skall anses ha deltagit i bolagets verksamhet.

Bolaget har i yttrandet framfört att de åtgärder som advokaten vidtog  
knappast kan betraktas som myndighetsutövning samt hänvisat till att advoka-  
ten inte fattat något beslut med anledning av framställningarna. Jag vill till  
detta anmärka att föreskrifterna i 11 kap. 6 § tredje stycket regeringsformen  
när det gäller ärendehandläggning inte bara omfattar beslutsfattande. Be-  
stämelsen tar sikte på hela handläggningen av ett ärende. Beredningen av  
och beslutet i ärendet anses utgöra oskiljaktiga delar av en och samma för-  
valtningsupp-  
gift. För en utförligare redovisning beträffande den rättsliga  
analysen i den nu aktuella frågan vill jag hänvisa till JO Kerstin Andrés beslut  
i JO:s ämbetsberättelse 2001/02 s. 250.

Mot bakgrunden av det nyss sagda kan jag inte finna annat än att bolaget  
har överlämnat myndighetsutövning till advokaten. Det finns inte något stöd i  
lag för ett sådant överlämnande. Handläggningen har således redan av detta  
skäl varit felaktig. Att advokaten inte meddelade några formliga beslut med  
anledning av framställningarna ändrar inte denna bedömning.

Jag vill tillägga att utredningen har visat att bolagets handläggning inte  
heller varit förenlig med de formella krav beträffande skyndsamt handlägg-  
ning och rätt att få beslut som följer av de regler som jag nyss har redogjort  
för.

Med dessa uttalanden och den kritik som ligger i det sagda avslutar jag  
ärendet.

## Ärendestatistiken 2003/04

### *Anmälning- och initiativärenden 1.7.1992–30.6.2004*

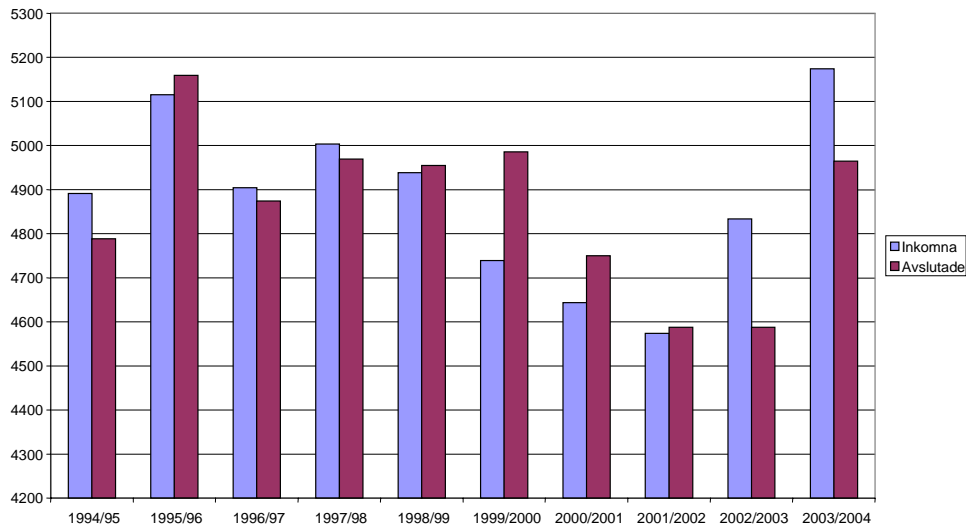
År	Klagomålsärenden och lagstiftningsremisser	Initiativärenden
1992/93	4 468	
1993/94	4 634	107
1994/95	4 764	127
1995/96	4 990	125
1996/97	4 840	64
1997/98	4 885	118
1998/99	4 791	147
1999/2000	4 626	113
2000/01	4 511	133
2001/02	4 463	111
2002/03	4 739	95
2003/04	5 074	100

### *Månadsöversikt över ärendena under verksamhetsåret*

Månad	Nya	Avslutade	Balans
Juli	376	183	1 179
Augusti	343	287	1 235
September	371	463	1 143
Oktober	444	433	1 154
November	447	407	1 194
December	384	366	1 212
Januari	413	435	1 190
Februari	474	491	1 173
Mars	508	579	1 102
April	451	441	1 112
Maj	439	378	1 173
Juni	524	501	1 196
Summa	5 174	4 964	-----



Ärendeutvecklingen under de senaste 10 åren; brutet diagram



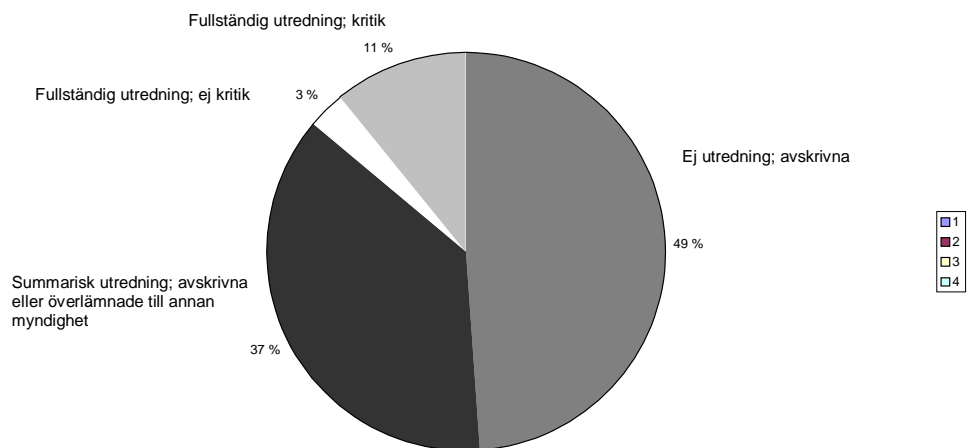
Tablå över utgången i de under tiden den 1 juli 2003–den 30 juni 2004 avgjorda inspektions- och övriga initiativärendena

Sakområde	Avgjorda utan slutlig anledning till kritik	Erinran eller annan kritik; vägledande uttalanden	Åtal eller anmälan för disciplinär åtgärd	Summa ärenden
Allmänna domstolar	–	9	–	9
Förvaltningsdomstolar	–	6	–	6
Åklagarväsendet	1	7	–	8
Polisväsendet	1	14	–	15
Försvarsmakten	1	2	–	3
Kriminalvård	3	5	–	8
Socialtjänst, omsorgs- verksamhet	3	9	–	12
Hälso- och sjukvård	–	3	–	3
Allmän försäkring	–	3	–	3
Serveringstillstånd m.m.	–	2	–	2
Utbildning	1	2	–	3
Beskattning, folkbokföring, tull	–	1	–	1
Jordbruk, miljö- och hälsoskydd, djurskydd	1	9	–	10
Plan- och byggnads- väsendet	–	3	–	3
Bostadsanpassning	–	3	–	3
Exekutionsväsendet	–	1	–	1
Kommunikationsväsendet inkl. färdtjänst	–	2	–	2
Utlänningsärenden	–	1	–	1
Utrikesförvaltningen	1	2	–	3
Överförmyndarväsendet	1	2	1	4
Övrig förvaltning		2		2
<b>Summa ärenden</b>	<b>13</b>	<b>88</b>	<b>1</b>	<b>102</b>

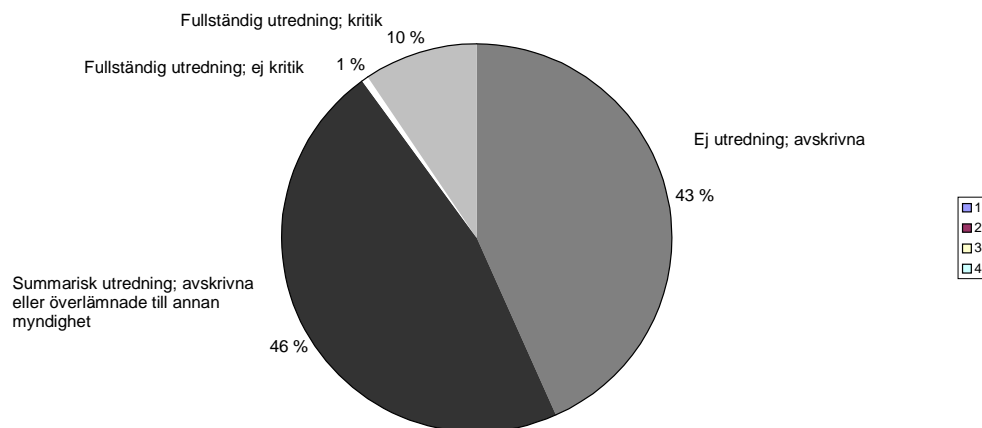
Tablå över utgången i de under tiden den 1 juli 2003–den 30 juni 2004  
avgjorda klagomålsärendena

Sakområde	Avvisning eller avgörande utan särskild utredning	Överlämnande enligt 18 § instruktionen	Avgjorda efter utredning; ingen kritik	Erinran eller annan kritik; vägledande uttalanden	Åtal eller anmälan för disciplinär åtgärd	Vägledande uttalanden	Förundersökning; ej åtal	Summa ärenden
Allmänna domstolar	147	1	190	22	1	–	–	361
Förvaltningsdomstolar	42	–	47	5	–	–	–	94
Åklagarväsendet	94	2	106	13	–	–	–	215
Polisväsendet	174	10	230	43	–	–	–	457
Försvärsväsendet	8	–	4	–	–	–	–	12
Kriminalvård	285	–	199	39	–	1	–	524
Socialtjänst, omsorgs- verksamhet	277	18	297	54	–	–	–	646
Hälsa- och sjukvård	183	8	103	20	–	–	–	314
Allmän försäkring	176	1	76	17	–	1	–	271
Arbetsmarknad m.m.	61	–	67	11	–	–	–	139
Plan- och byggnadsväsendet	61	–	47	31	–	2	–	141
Exekutionsväsendet	65	–	46	–	–	–	–	111
Kommunal självstyrelse	53	–	8	3	–	–	–	64
Väg- och kommunikationsväsendet	85	–	35	16	–	2	–	138
Beskattning, folkbokföring, tull	98	2	30	9	–	–	–	139
Utbildning	104	17	71	21	–	–	–	213
Kultur	9	–	7	2	–	–	–	18
Kyrkoärenden	3	–	–	–	–	–	–	3
Överförmyndarväsendet	21	–	28	–	–	–	–	49
Jordbruk, djurskydd, miljö- och hälsoskydd m.m.	52	–	81	20	–	–	–	153
Utlänningsärenden	43	–	43	11	–	–	–	97
Övriga länsstyrelseärenden, serveringstillstånd, spel	17	–	16	2	–	–	–	35
Tjänstemannaärenden	70	–	14	3	–	–	–	87
Yttrandefrihet; offentlighet och sekretess	98	1	92	90	–	–	1	282
Riksdags- samt utrikesförvaltning; allm. val	13	–	7	2	–	–	–	22
Övrig förvaltning	45	–	33	6	–	–	–	84
Frågor utom kompetensområdet; oklara yrkan- den	93	–	–	–	–	–	–	93
<b>Summa ärenden</b>	<b>2 377</b>	<b>60</b>	<b>1 877</b>	<b>440</b>	<b>1</b>	<b>6</b>	<b>1</b>	<b>4 762</b>

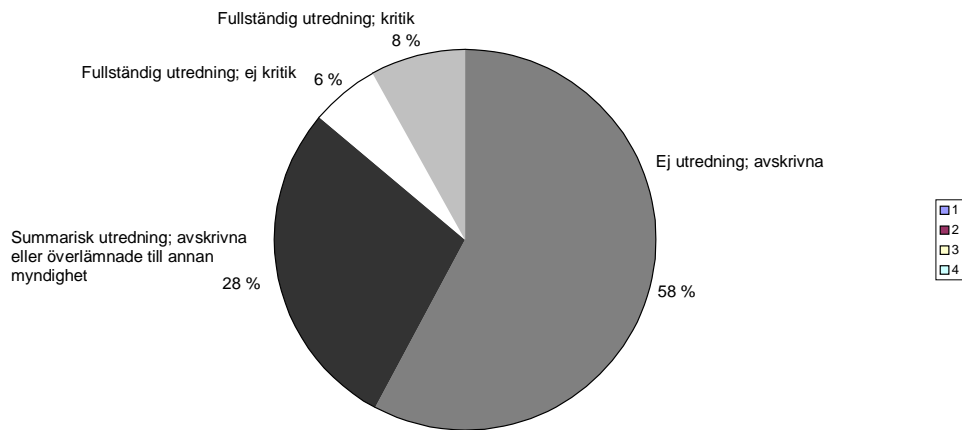
**Besluten i anmälnings- och initiativärenden inom hela tillsynsområdet; totalt 4 864 beslut**



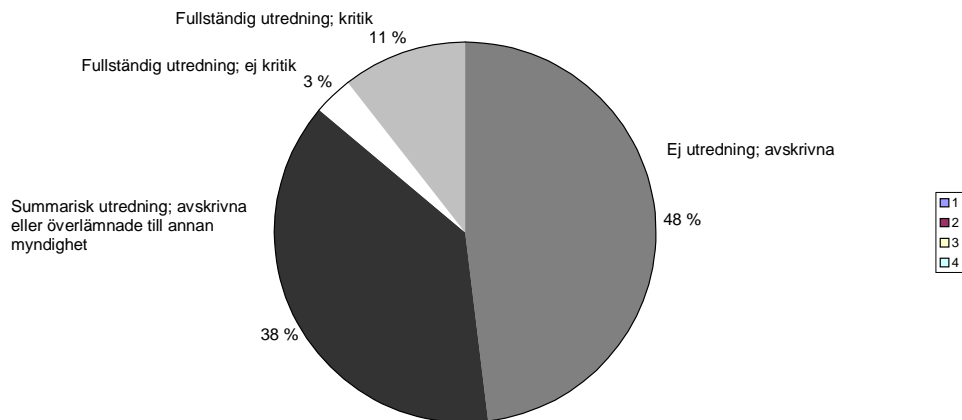
**Besluten inom ansvarsområde 1; totalt 1191 beslut. Omfattar allmänna domstolar, åklagarväsendet och polisväsendet**



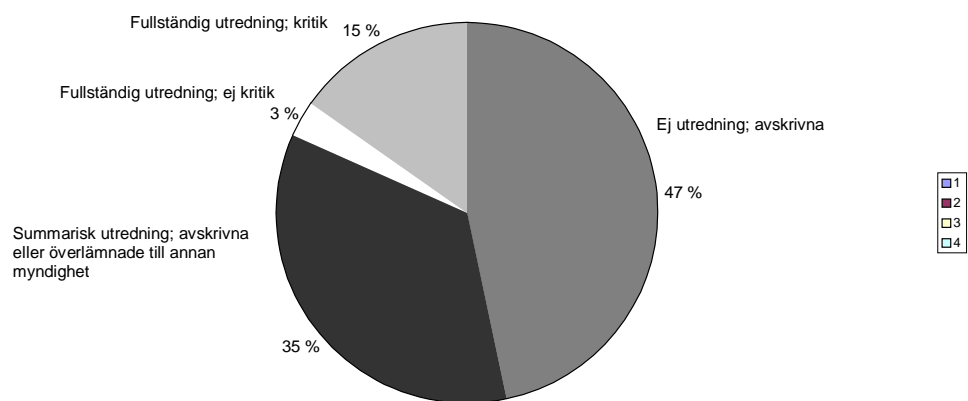
**Besluten inom ansvarsområde 2; totalt 1 178 beslut. Omfattar kriminalvård, skatte-, tull- och kronofogdemyndigheter, försvarsmakten, socialförsäkring samt överförmyndarväsendet**



**Besluten inom ansvarsområde 3; totalt 1 361 beslut. Omfattar socialtjänst inkl. omsorgsverksamhet, hälso- och sjukvård samt utbildning och forskning**



**Besluten inom ansvarsområde 4; totalt 1 134 beslut. Omfattar förvaltningsdomstolar samt all statlig och kommunal förvaltning som ej ingår i ansvarsområdena 1-3**



## Besvarande av remisser

Riksdagens ombudsmän har besvarat 100 remisser, flertalet från olika departement inom Regeringskansliet men också i ett fall från riksdagsförvaltningen.

*ChefsJO Eklundh* har handlagt remisser från

1) Justitiedepartementet över ett förslag om maskeringsförbud i betänkandet (SOU 2002:122)

2) Justitiedepartementet över betänkandet (SOU 2003:32) Vår beredskap efter den 11 september

3) Justitiedepartementet över promemorian (Ds 2003:15) Överskottsinformation

4) Justitiedepartementet över betänkandet (SOU 2003:41) Förstärkt granskning av polis och åklagare

5) Utrikesdepartementet över Europarådets antitortyrkommittés (CPT) slutliga rapport från besöket i Sverige den 28 januari–5 februari 2003

6) Justitiedepartementet över Riksåklagarens promemoria (RÅPM 2003:1) Prövningstillstånd i Högsta domstolen m.m.

7) Justitiedepartementet över ett utkast till proposition rörande sänkning av minimiantalet ledamöter av Högsta domstolen

8) Justitiedepartementet över promemorian (Ds 2003:45) Ett heltäckande straffansvar för människohandel m.m.

9) Justitiedepartementet över promemorian Säkerhetsprövning av offentliga ombud

10) Justitiedepartementet över betänkandet (SOU 2003:74) Ökad effektivitet och rättssäkerhet i brottsbekämpningen

11) Justitiedepartementet över en promemoria om fortsatt giltighet av 1952 års tvångsmedelslag och lagen om hemlig kameraövervakning

12) Justitiedepartementet över promemorian (Ds 2003:50) Ordningvakter och väktare

13) Justitiedepartementet över promemorian Sveriges antagande av rambeslut om tillämpning av principen om ömsesidigt erkännande av bötesstraff

14) Justitiedepartementet över en promemoria om tillfälligt omhändertagande av egendom för att förhindra trafiknykterhetsbrott.

*ChefsJO Melin* har handlagt remisser från

1) Justitiedepartementet över en promemoria med förslag till ändring i lagen (1930:173) om beräkning av lagstadgad tid och i brottsbalken

2) Justitiedepartementet över promemorian Sveriges antagande av rambeslut om minimibestämmelser för brottsrekvisit och påföljder för olaglig narkotikahandel

3) Justitiedepartementet över promemorian (Ds 2004:8) Ökad säkerhet i pass m.m.

4) Justitiedepartementet över betänkandet (SOU 2003:102) En öppen domarrekrutering

5) Justitiedepartementet över promemorian (DV-rapport 2003:4) Forum i tvistemål

6) Justitiedepartementet över betänkandet (SOU 2003:114) Läget i rättsväsendet och förslag till fortsatta reformer inom brottsutredningsverksamheten m.m.

7) Justitiedepartementet över promemorian (Ds 2004:12) Några frågor om säkerhetsskyddslagen

8) Justitiedepartementet över betänkandet (SOU 2004:1) Ett nationellt program om personsäkerhet.

*JO Lundin* har handlagt remisser från

1) Försvarsdepartementet över betänkandet (SOU 2003:34) Försvarets under rättelseverksamhet och säkerhetstjänst

2) Socialdepartementet över betänkandet (SOU 2003:42) Ett reformerat underhållsstöd

3) Finansdepartementet över promemorian (Ds 2003:26) Mellanstatligt enhetsstillstånd – tillstånd till förenklat tullförfarande baserat på en internationell överenskommelse

4) Socialdepartementet över en promemoria om 24-timmarsmyndighet inom socialförsäkringens administration

5) Finansdepartementet över Riksskatteverkets framställan med förslag till ändringar i lagen (2001:1227) om självdeklarationer och kontrollavgifter

6) Försvarsdepartementet över promemorian Nya uppgifter för Styrelsen för psykologiskt försvar

7) Finansdepartementet över Riksskatteverkets förslag om informations- och dokumentationsskyldighet avseende internationella företags prissättning av internttransaktioner

8) Socialdepartementet över betänkandet (SOU 2003:106) Försäkringskassan – Den nya myndigheten

9) Finansdepartementet över betänkandet (SOU 2003:97) En kronofogdemyndighet i tiden

10) Försvarsdepartementet över betänkandet (SOU 2003:117) Rättslig status vid samverkan inom Partnerskap för fred och EU:s krishantering m.m. – en översyn

11) Finansdepartementet över en promemoria om trängselskatt

12) Justitiedepartementet över promemorian (Ds 2004:7) Ökad användning av intensivövervakning med elektronisk kontroll

13) Försvarsdepartementet över betänkandet (SOU 2004:5) Från klassificering till urval – en översyn av Totalförsvarets pliktverk

14) Finansdepartementet över Skatteverkets promemoria F-skatt till utlänningar som är begränsat skattskyldiga i Sverige och som saknar fast driftställe här

15) Finansdepartementet över betänkandet (SOU 2004:63) Skatt på väg.

*JO André* har handlagt remisser från

1) Utbildningsdepartementet över betänkandet (SOU 2002:121) Skollag för kvalitet och likvärdighet samt promemorian (Ds 2002:66) Stöd till vuxnas lärande



2) Utbildningsdepartementet över betänkandet (SOU 2002:111) Skydd för forskningsverksamhet

3) Utbildningsdepartementet över betänkandet (SOU 2002:28) Ekonomiskt stöd vid ungdomsstudier

4) Socialdepartementet över betänkandet (SOU 2003:52) Ökad patientsäkerhet på läkemedelsområdet

5) Socialdepartementet över promemorian Jämkning av avgift för färdiglagad mat m.m. inom äldre- och handikappomsorgen

6) Socialdepartementet över promemorian (Ds 2003:30) Läkare i allmän tjänst

7) Socialdepartementet över betänkandet (SOU 2003:53) Dentala material och hälsa

8) Socialdepartementet över betänkandet (SOU 2003:83) Extraordinärt smittskydd

9) Utbildningsdepartementet över promemorian Skriftliga omdömen vid andra betygstillfällen än slutbetyget i grundskolan och specialskolan

10) Socialdepartementet över promemorian Kvalitets- och dokumentationsbestämmelser samt anmälningsskyldighet vid missförhållanden inom verksamheten enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade m.m.

11) Utbildningsdepartementet över betänkandet (SOU 2003:103) Sekretess i elevernas intresse

12) Socialdepartementet över promemorian (Ds 2004:6) Sprutbytesverksamhet för injektionsmissbrukare

13) Socialdepartementet över betänkandet (SOU 2003:126) Förbättrad missbildningsövervakning

14) Socialdepartementet över betänkandet (SOU 2003:130) Studerande och trygghetssystemen

15) Utbildningsdepartementet över betänkandet (SOU 2003:90) Innovativa processer

16) Socialdepartementet över LVM-utredningens betänkande (SOU 2004:3) Tvång och förändring

17) Socialdepartementet över betänkandet (SOU 2004:12) Patientskadela- gen och läkemedelsförsäkringen – en översyn

18) Finansdepartementet över promemorian (Ds 2004:18) Kommunal medverkan i landstingets sjuktransporter

19) Justitiedepartementet över ett utkast till lagrådsremiss Ny ordning för utfärdande av rättsintyg.

*JO Berggren* har handlagt remisser från

1) Justitiedepartementet över promemorian (Ds 2003:5) Stärkt rättsskydd för barn i gränsöverskridande fall

2) Justitiedepartementet över betänkandet (SOU 2002:97) Ordning och reda bland allmänna handlingar

3) Justitiedepartementet över betänkandet (SOU 2003:24) Kampidrott i fokus

- 4) Utrikesdepartementet över betänkandet (SOU 2003:25) Översyn av regler och praxis vid verkställighet av avvisnings- och utvisningsbeslut
- 5) Näringsdepartementet över Vägverkets förslag till ny lag om kontroll av kör- och vilotider
- 6) Finansdepartementet över betänkandet (SOU 2003:61) Trängselavgifter
- 7) Näringsdepartementet över betänkandet (SOU 2002:59) Toppdomän för Sverige
- 8) Näringsdepartementet över Vägverkets utredning Cykelhjälmslag för barn
- 9) Jordbruksdepartementet över betänkandet (SOU 2003:46) Hund i rätta händer
- 10) Finansdepartementet över rapporten (Ds 2003:29) Formel – Formkrav och elektronisk kommunikation
- 11) Finansdepartementet över betänkandet (SOU 2003:44) Om allmännyttan säljs
- 12) Miljödepartementet över betänkandet (SOU 2003:70) Miljöbedömningar avseende vissa planer och program
- 13) Justitiedepartementet över promemorian (DS 2003:42) Elektroniskt kungörande
- 14) Socialdepartementet över betänkandet (SOU 2003:65) Alkoholbranschens idrottssponsring och alkohol vid idrottsevenemang
- 15) Socialdepartementet över betänkandet (SOU 2003:69) Alkoholreklam i tryckta skrifter i ett folkhälsoperspektiv
- 16) Utrikesdepartementet över promemorian (Ds 2003:36) om Europeiska konventets förslag till ny konstitution för EU
- 17) Näringsdepartementet över promemorian (Ds 2003:40) Sjöfartsskydd – författningsförslag
- 18) Näringsdepartementet över betänkandet (SOU 2003:73) Reformerad konkurrensövervakning – konsekvenser i Sverige av EG:s nya tillämpningsförfordning
- 19) Näringsdepartementet över Verkets för innovationssystem förslag till förbättrad kommersialisering och ökad avkastning i tillväxt på forskningsinvesteringar vid högskolor
- 20) Justitiedepartementet över promemorian Äktenskap mellan adoptivbarn och adoptant
- 21) Miljödepartementet angående konventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocessen och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor (Århuskonventionen)
- 22) Jordbruksdepartementet över betänkandet (SOU 2003:86) Djurens välfärd och pälsdjursnäringen
- 23) Utrikesdepartementet över betänkandet (SOU 2003:40) Utlänningsdatabas
- 24) Miljödepartementet över Europaparlamentets och Europeiska ministerrådets direktiv om allmänhetens tillgång till rättslig prövning på miljöområdet
- 25) Justitiedepartementet över promemorian (Ds 2003:53) Rättshjälp i gränsöverskridande rättsliga angelägenheter

26) Riksdagsförvaltningen över ett inom riksdagsförvaltningen utarbetat underlag för beslut i frågor om säkerhetsskydd i riksdagen m.m.

27) Utrikesdepartementet över betänkandet (SOU 203:89) EG-rätten och mottagandet av asylsökande

28) Justitiedepartementet över promemorian (Ds 2003:55) Rättshjälp och ersättning till rättsliga biträden

29) Justitiedepartementet över promemorian Den fortsatta utvecklingen av rättsinformationssystemet

30) Miljödepartementet över betänkandet (SOU 2003:124) En effektivare miljöprövning

31) Näringsdepartementet över promemorian Kör- och vilotider samt färdskrivare vid vägtransporter

32) Näringsdepartementet över promemorian Förslag till ändring i körkortslagen (1998:488) och lagen (1998:493) om trafikskolor

33) Justitiedepartementet över betänkandet (SOU 2004:18) Brottsförebyggande kunskapsutveckling

34) Försvarsdepartementet över promemorian Förslag till ny sekretessbestämmelse avseende risk- och sårbarhetsanalyser

35) Näringsdepartementet över en promemoria med förslag till ändring i lagen om sjöfartsskydd

36) Jordbruksdepartementet över promemorian (Ds 2004:14) Genomförande av EG:s direktiv om gemenskapsåtgärder för bekämpning av mul- och klövsjuka

37) Kulturdepartementet över promemorian Handlingsoffentlighet hos Nordiska museet och Riksställningar

38) Miljödepartementet över ett förslag till förordningsändringar med anledning av direktivet om miljöbedömningar av planer och program samt protokollet om strategiska miljöbedömningar till Esbokonventionen

39) Justitiedepartementet över ett utkast till lagrådsremiss angående fråga om prövningstillstånd i kammarrätt i mål enligt ordningslagen

40) Finansdepartementet över en promemoria om kommunal medverkan vid administration av trängselskatt

41) Justitiedepartementet över promemorian (Ds 2004:20) Diskriminering inom det sociala området på grund av sexuell läggning

42) Näringsdepartementet över betänkandet (SOU 2004:62) Handla för bättre klimat – handel med utsläppsrätter 2005–2007 m.m.

43) Regeringskansliets förvaltningsavdelning över promemorian (Ds 2004:27) Ersättningar och förmåner till statsråd m.m.

44) Justitiedepartementet över Domstolsverkets rapport (DV 2004:5) Redovisning av ett regeringsuppdrag att ta fram underlag för fastställande av inkomstgränsen för rätt till rättshjälp enligt 6 § rättshjälplagen (1996:619) m.m.

## Framställningar, överlämnanden, åtal och disciplinanmälningar m.m.

### **1. Framställningar och överlämnande av beslut till riksdagen respektive regeringen**

Under verksamhetsåret har ingen framställning rörande avhjälpande av brister i lagstiftningen gjorts enligt 4 § instruktionen.

19 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 tillhörde 3 ansvarsområde 2 enligt arbetsordningen, 11 ansvarsområde 3 och 5 ansvarsområde 4.

### **2. Åtal, anmälningar för disciplinär åtgärd samt överlämnande av ärenden till annan myndighet**

Under verksamhetsåret har JO inte väckt något åtal. JO har inte heller gjort någon anmälan för vidtagande av disciplinär åtgärd mot befattningshavare under JO:s tillsyn.

Med stöd av 18 § instruktionen har 60 klagomålsärenden (inget initiativärende) 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 2002/03 var 5 initiativärenden och 56 klagomålsärenden.) Av de överlämnade ärendena tillhörde 13 ansvarsområde 1 enligt arbetsordningen, 3 ansvarsområde 2 och 44 ansvarsområde 3.

## Inspektioner, myndighetsbesök, konferenser och seminarier m.m.

### 1. Inspektioner och myndighetsbesök

*ChefsJO Eklundh* har inspekterat Gävle tingsrätt samt Polismyndigheten i Gävleborgs län, närpolisområde Gävle.

*ChefsJO Melin* har inspekterat Kristianstads tingsrätt samt Polismyndigheten i Dalarna, samordningsområde Falun och myndighetens ekobrottsrotel.

Inspektionerna inom ansvarsområde 1 enligt arbetsordningen har omfattat sammanlagt 7 dagar.

*JO Lundin* har inspekterat Kriminalvårdsmyndigheten Stockholm Kronoberg, Kriminalvårdsmyndigheten Karlstad, anstalten Karlskoga, Kriminalvårdsmyndigheten Ystad, anstalten Ystad, Kriminalvårdsmyndigheten Helsingborg, anstalten Helsingborg, Kriminalvårdsmyndigheten Malmö Norr, häktet Malmö, Vaxholms amfibieregemente (Amf 1), Kronofogdemyndigheten i Eskilstuna, kontoren i Eskilstuna och Västerås, Skatteverket, region Malmö, skattekontoren i Malmö och Lund samt Karlstad-Hammarö överförmyndarnämnd. *JO Lundin* har dessutom besökt Försvarsmaktens högkvarter.

Inspektioner och myndighetsbesök inom ansvarsområde 2 har omfattat sammanlagt 10 dagar.

*JO André* har inspekterat Norrköpings kommun (vissa centrala enheter samt fältenheterna Nordantill, Berget och Hageby), Socialnämnden i Ekerö Kommun samt Gottsunda och Gamla Uppsala distriktsnämnder i Uppsala kommun.

*JO André* har dessutom besökt Länsstyrelsen i Stockholms län, sociala enheten, Länsstyrelsen i Uppsala län, sociala enheten, Skolverket i Stockholm, Polismyndigheten i Uppsala län, ungdomsenheten samt Ungdomscentrum i Uppsala kommun.

Inspektioner och myndighetsbesök inom ansvarsområde 3 har omfattat sammanlagt 14 dagar.

*JO Berggren* har inspekterat Östersunds tingsrätt, Miljödomstolen, Länsstyrelsen i Värmlands län, Länsstyrelsen i Jämtlands län, Socialnämnden i Orsa kommun, Socialnämnden i Mora kommun, Miljö- och hälsoskyddsnämnden i Orsa kommun, Miljö- och hälsoskyddsnämnden i Mora kommun samt Byggnadsnämnden i Mora kommun. Vidare har kanslichefen Swanström på *JO Berggrens* uppdrag inspekterat Sveriges ambassad i Bangkok, konsulära avdelningen. *JO Berggren* har dessutom besökt Regeringskansliet, Utrikesdepartementet.

Inspektioner och myndighetsbesök inom ansvarsområde 4 har omfattat sammanlagt 12 dagar.

Totalt har 43 dagar ägnats åt inspektioner och myndighetsbesök, 5 fler än under föregående verksamhetsår.

## **2. Samråd med riksdagens konstitutionsutskott m.m.**

I samband med överlämnandet till riksdagen av ämbetsberättelsen 2003/04 besökte *ChefsJO Eklundh, JO André, JO Berggren, JO Lundin, ställföreträdande ombudsmannen Pennlöv* samt *kanslichefen Swanström* den 13 november 2003 konstitutionsutskottet och informerade dess ledamöter om ämbetsberättelsens innehåll och i övrigt om verksamheten under 2002/03 samt besvarade ledamöternas frågor.

Två tjänstemän vid konstitutionsutskottets kansli besökte ombudsmanexpeditionen den 7 november 2003 för att orientera sig om verksamheten och arbetsläget.

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

## **3. Justitieombudsmännens och vissa tjänstemäns deltagande i konferenser, seminarier och utbildningsverksamhet m.m. inom Sverige**

*ChefsJO Eklundh, justitieombudsmännen André, Berggren och Lundin samt kanslichefen Swanström och enhetschefen von der Esch* besökte dels Justitiekanslern den 25 november 2003 för diskussioner om frågor av gemensamt intresse, dels Konsumentombudsmannen den 4 november 2003 för ett möte med de av regeringen utsedda ombudsmännen (KO, BO, DO, JämO, HO och HomO).

*ChefsJO Melin, justitieombudsmännen André, Berggren och Lundin samt kanslichefen Swanström och enhetschefen von der Esch* besökte Handikappombudsmannen den 4 juni 2004 för ett möte med de av regeringen utsedda ombudsmännen.

*ChefsJO Eklundh, justitieombudsmännen André, Berggren och Lundin samt kanslichefen Swanström* besöktes den 10 november 2003 av de tre riksrevisorerna för samtal om angelägenheter av gemensamt intresse.

*ChefsJO Melin, justitieombudsmännen André, Berggren och Lundin samt kanslichefen Swanström* hade den 23 april 2004 ett möte med Europarådets kommissionär för mänskliga rättigheter Alvaro Gil-Robles under dennes besök i Sverige. Vid mötet delgav ombudsmännen kommissionären synpunkter och erfarenheter från sin tillsynsverksamhet med avseende på skyddet för grundläggande mänskliga rättigheter.

*ChefsJO Eklundh* medverkade den 19 augusti 2003 i ett diskussionsseminarium med Ansvarskommittén, den 20 oktober 2003 i en utbildning i riksdagskunskap för Riksrevisionens personal och den 8 september 2003 i en sammankomst med Västerbottens juristförening. Han föreläste den 9 september 2003 vid Umeå universitet, dels för studerande vid polisutbildningen, dels för lärare och studerande vid juridiska institutionen samt den 11 och 12 november 2003 vid Svensk juriststämma i Stockholm.

*ChefsJO Melin* medverkade den 5 maj 2004 vid Uppsalajuristernas Alumnistiftelses utbildningsdag. Vidare föreläste han den 8 mars 2004 om JO:s roll

och verksamhet för en grupp utländska studerande inom ramen för en av Raoul Wallenberginstitutet anordnad kurs och den 15 april 2004 på Polishögskolan i Stockholm. Han höll föredrag om JO och domstolarna dels den 22 april 2004 för Sveriges advokatsamfunds styrelse, dels den 2 juni 2004 för revisionssekreterarföreningen. Den 3 maj 2004 tog han tillsammans med *kanslichefen Swanström* emot en grupp studerande vid Juridiska fakulteten vid Lunds universitet.

*JO André* medverkade den 12 februari 2004 som föredragshållare vid ett seminarium om JO:s roll, anordnat av konstitutionsutskottet med anledning av att Claes Eklundh lämnat sin befattning som chefsJO efter 16 år. *ChefsJO Melin, justitieombudsmännen Berggren och Lundin samt kanslichefen Swanström* deltog som åhörare. *JO André* deltog i Tillsynsforum den 17 juni 2004, anordnat av Socialstyrelsen och Länsstyrelsen i Gotlands län tillsammans med Tillsynsutredningen. Hon höll vidare föredrag vid ett av Barnombudsmannen anordnat seminarium den 5 november 2003 samt tog emot besök från Länsstyrelsen i Uppsala län den 11 februari 2004 och från Socialtjänsten i Sundsvall den 23 april 2004. Hon föreläste också den 6 april 2004 för en grupp journalister från Marocko inom ramen för en av Raoul Wallenberginstitutet anordnad utbildning rörande mänskliga rättigheter.

*JO Berggren* medverkade den 21–22 augusti 2003, tillsammans med *byråchefen Lundgren*, i Sveriges kommunaljuridiska förenings årsmöte med studiedagar i Växjö. *JO Berggren* och *byråchefen Lundgren* deltog också i kursen Det miljörettsliga sanktionssystemet, arrangerad av VJS den 1 april 2004. Vidare föreläste *JO Berggren* den 27 april 2004 för en grupp marockanska domare inom ramen för en av Raoul Wallenberginstitutet anordnad kurs rörande mänskliga rättigheter. Han medverkade också vid Stiftelsen Riksbankens Jubileumsfonds konferens den 28 april 2004 om Parlamentets ställning i författningen.

*JO Lundin* medverkade den 27–28 november 2003 i ett rättssymposium i Häringe på temat Rättsbildning i en ny miljö – hur har domstolarnas roll och betydelse förändrats? Hon deltog också den 12 november 2003 i Svensk juriststämman i Stockholm, den 2 juni 2004 i Brottsoffermyndighetens tioårsjubileum i Umeå samt, tillsammans med *kanslichefen Swanström*, den 27 februari 2004 i ett av SNS arrangerat seminarium med rubriken Grundlagens trettioårskris och den 4 mars 2004 i ett av justitieutskottet anordnat seminarium med utfrågning rörande mutor och korruption. *JO Lundin* medverkade som föredragshållare vid ett av Länsstyrelsen i Västra Götalands län anordnat möte i Göteborg den 14 november 2003 för överförmyndare och deras ersättare samt ledamöter i överförmyndarnämnder m.fl. (tillsammans med *byråchefen Buhre*) samt vid ett av Skåne läns allmänna försäkringskassa anordnat möte i Köpenhamn den 6 maj 2004 för svenska försäkringskassejurister.

*Kanslichefen Swanström* och *byråchefen Lundgren* tog emot studie- och informationsbesök från Brottsoffermyndigheten den 16 resp. 19 september 2003.

*Kanslichefen Swanström* medverkade den 10 februari 2004 som föredragshållare i riksdagens utbildningsprogram för Utrikesdepartementets handläggare under utbildning; den 1 april 2004 informerade han om JO:s verksamhet

vid studiebesök hos JO av dels en grupp studenter från Högskolan i Halmstad, dels en grupp från Nämndemannaföreningen i Nacka.

*Enhetschefen von der Esch* medverkade som föredragshållare den 4 oktober 2003 vid Kalmar/Ölands FN-förenings temadag om Västafrika i Skogsby på Öland samt den 26 januari 2004 vid ett seminarium vid IHM Business School i Göteborg för en delegation från Jinan, Kina.

*Byråchefen Sjöstedt* medverkade som föredragshållare vid en av SIPU anordnad kurs i offentlighet och sekretess för jurister och kvalificerade handläggare den 7 oktober 2003.

*Byråchefen Lundgren och föredraganden Kvarnsjö* medverkade den 3 februari 2004 i en konferens i Stockholm om diskriminering i samhälle och arbete.

*Byråchefen Johnson* medverkade som föredragshållare vid av Försäkringskassaförbundet anordnade seminarier dels den 16 september 2003 i Sigtuna för personal vid försäkringskassorna, dels den 27 maj 2004 i Ballingsholm/Huddinge för ledamöter av socialförsäkringsnämnder.



## Internationellt samarbete

### 1. Deltagande i internationella konferenser och seminarier, bilaterala besök m.m.

*ChefsJO Eklundh, justitieombudsmännen André, Berggren och Lundin samt kanslichefen Swanström* deltog i ett möte med de nordiska ländernas parlamentariska ombudsmän i Helsingfors den 4–6 september 2003.

*ChefsJO Melin och enhetschefen von der Esch* deltog den 29 mars–den 1 april 2004 i Regional Seminar on Ombudsman Experiences in the Arab Region, arrangerat av Sida, The Ombudsman Office at the National Council for Women i Egypten samt Svenska institutet i Alexandria. Seminariet ägde rum i Alexandria.

*JO Berggren, JO Lundin och byråchefen Buhre* deltog den 3–5 november 2003 i The 8:th Round Table of European Ombudsmen i Oslo, arrangerat av Europarådet samt Sivilombudsmannen i Norge.

*JO André* deltog den 20–24 augusti 2003 i Nordiskt Administrativt Forbunds konferens i Selfoss, Island, den 30 september–den 4 oktober 2003 i årsmöte med styrelsen för International Ombudsman Institute (IOI) i Québec samt den 8–12 oktober 2003 i en internationell konferens på temat The Changing Nature of the Ombudsman Institution in Europe och samtidigt årsmöte med de röstberättigade medlemmarna i IOI:s europeiska region i Nicosia.

*JO Berggren* deltog den 29 augusti 2003 i det tredje seminariet för ombudsmän, anordnat i Tallinn av Council of the Baltic Sea States samt den 15 december 2003 i symposiet Informationsfrihet – vom Norden lernen i Kiel, arrangerat av Kommissionären för informationsfrihet och dataskydd i Schleswig-Holstein.

*JO Lundin* deltog den 25–28 augusti 2003 tillsammans med *byråchefen Buhre* i Nordiskt militärjuristmöte i Ålborg, den 3–6 november 2003 i 5:th Global Forum on Reinventing Government i Mexico City, arrangerat av Förenta nationerna och mexikanska regeringen samt den 26–29 april 2004 i The 8:th Asian Ombudsman Association Conference i Seoul, arrangerad av The Ombudsman of Korea.

*Kanslichefen Swanström* medverkade den 1–3 februari 2004 i Second International Conference of Freedom of Information Commissioners i Kapstaden, arrangerad av South African Human Rights Commission inom ramen för samarbetet i The Network of National Commissioners for Freedom of Information samt den 8–10 maj 2004 i ett seminarium i Kappadokien, Turkiet, på temat The Role of the Ombudsman in a State Governed by the Rule of Law, arrangerat av Europarådet, Den Europeiske Ombudsmannen samt parlamentet i Turkiet.

*Enhetschefen von der Esch* medverkade den 29 september–den 2 oktober 2003 i en av Sida anordnad "Fact Finding Mission" i Makedonien beträffande ett eventuellt framtida svenskt stöd till ombudsmannainstitutionen i Makedonien, den 3–7 maj 2004 i en av Sida anordnad "Fact Finding Mission" i Tirana avseende grundläggande arbete för ett projekt med sikte på tekniskt bistånd till ombudsmannainstitutionen i Albanien, den 13 maj 2004 i ett av

TAIEX Office, DG Enlargement vid EU-kommissionen arrangerat seminarium i Bryssel om Petitions and Rights of EU Citizens för parlamentsledamöter i nya medlemsstater och kandidatländer samt den 22 juni 2004 i en av TAIEX Office, DG Enlargement vid EU-kommissionen arrangerad Question and Answer Session on EU Citizenship with Particular Emphasis on Petitions i Bryssel för parlamentsledamöter från Bulgarien.

*Byråchefen Manninen* besökte den 8–12 december 2003 Rwanda National Police i Kigali, där han inom ramen för ett utvecklingssamarbete mellan denna myndighet och Rikspolisstyrelsen i Sverige ledde en workshop på temat Development of the System for Accountability in and of the Rwanda National Police. Han genomförde också under tiden februari–maj 2004 på uppdrag av Sida en utvärdering av projektförslag och förutsättningar för implementering av projekt avseende svenskt stöd till ombudsmannainstitutionen i Kosovo; en del av arbetet utfördes på plats i Priština under tiden den 8–18 februari 2004.

## **2. Flerdagsbesök hos JO för studier, information och diskussion m.m.**

Två biträdande ombudsmän vid ombudsmannainstitutionen (National Ombudsman Commission) i Indonesien, Ms. Elisa Luhulima och Mr. Winarso, gjorde ett studiebesök hos JO den 15–17 mars 2004. *Ombudsmännen, kanslichefen, byråcheferna samt enhetschefen von der Esch* informerade dem om JO:s uppgifter, historia, verksamhet och organisation. Besöksprogrammet innefattade även specialinriktade samtal om verksamheten inom vart och ett av de fyra ansvarsområdena samt vid JO:s administrativa enhet.

## **3. Endagsbesök hos JO för information och diskussion**

Riksdagens ombudsmän besöktes den 26 augusti 2003 av ombudsmannen i provinsen Sindh i Pakistan, Justice Haziqul Khairi och dennes rådgivare Muhammad Aquil, den 9 september 2003 av ett antal tjänstemän från ombudsmannainstitutionen (Office of the People's Advocate) i Albanien, den 9 oktober 2003 av en delegation från National Human Rights Commission i Korea, den 10 oktober 2003 av en delegation från Nationalförsamlingen i Vietnam under ledning av lagutskottets vice ordförande Tran The Vuong, den 13 oktober 2003 av en delegation från den ryska statsdumans arbetsmarknads- och socialutskott under ledning av utskottets ordförande Andrej Vladimirovitj Selivanov, den 14 oktober 2003 av en grupp kinesiska åklagare inom ramen för ett av SIPU International och Raoul Wallenberg-institutet anordnat utbildningsprogram, den 28 oktober 2003 av en parlamentarikerdelegation från Zambia under ledning av Inonge M. Wina, den 24 november 2003 av en delegation från Complaints Management Office vid The Ombudsman of Korea, den 28 november 2003 av Astrid Fant från inrikesministeriet i Bundesland Niedersachsen i Tyskland, den 2 december 2003 av en delegation från Federationsrådet Rysslands parlament under ledning av Gennadij Olejnik, den 9 december 2003 av en delegation från justitiedepartementet i Japan under ledning av Osamu Kashiwabara, den 11 december 2003 av Bernarda Ndashimwe, vice ombudsman i Rwanda, den 27 januari 2004 av Dr Subhash C. Kashyap, President of the Institute of Politics and Governance i Indien, den

27 januari 2004 även av en delegation från Marocko under ledning av ministern för mänskliga rättigheter M. Mohamed Aujjar, den 5 februari 2004 av professor Vladimir Petkovski från Universitetet i Skopje, Makedonien, den 6 februari 2004 av en delegation från Vologda Oblast i Ryssland under ledning av Leonid Iogman, den 6 februari 2004 även av en delegation från Malaysia under ledning av professor Abdul Rahman, den 12 februari 2004 av Europeiska ombudsmannen Nikiforos Diamandouros, Riksdagens Justitieombudsman i Finland Riitta-Leena Paunio samt Sivilombudsmannen i Norge Arne Fliflet, den 19 mars 2004 av ambassadrådet Zhon Heng vid Folkrepubliken Kinas ambassad i Stockholm, den 23 mars 2004 av en delegation från parlamentet i Ukraina under ledning av Mykola V. Marinenko, den 26 mars 2004 av en delegation från parlamentet i Kenya under ledning av Kariuki Mirugi, den 7 april 2004 av Joakim Robertsson vid OSCE/ODIHR:s kontor i Warszawa, den 16 april 2004 av Argentinas ambassadör Elda Sampietro, den 21 april 2004 av Leila Langari från Afghan Women's Network och Mina Sedighi från tingsrätten (motsvarande) i Kabul, Afghanistan, den 11 maj 2004 av en delegation från senaten (Committee on Legal and Constitutional Affairs) i Tjeckiska republikens parlament, den 28 maj 2004 av en delegation från parlamentet i Kenya under ledning av Robinson Githae, den 4 juni 2004 av en delegation från Serbien under ledning av vice ministern Zoran Loncam, den 10 juni 2004 av en grupp journalister från Zimbabwe, åtföljd av Sizani Weza från Sveriges ambassad i Harare, den 14 juni 2004 av en grupp domare och åklagare från Turkiet under ledning av Fahri Kasirga från Turkiets justitieministerium, den 15 juni 2004 av en delegation från Revisionsdomstolen i Moldavien under ledning av Margareta Sitalova, den 16 juni 2004 av en delegation från Constitutional Review Commission i Zambia under ledning av professor Mutale Chanda, den 17 juni 2004 av director Joseph C. L. Ma vid Taipei Mission in Sweden, Taiwan, den 18 juni 2004 av en delegation från Palestinian Independent Commission on Citizens' Rights i Palestina under ledning av Dr. Mamdouh Aker samt den 21 juni 2004 av en delegation från senaten (Committee on Independent Body Affairs) i parlamentet i Thailand under ledning av utskottets ordförande Gumloonthep Devakul.

## 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 iakttagit regeringsformens bud om saklighet och opartiskhet och att medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter ej träds för när i den offentliga verksamheten.

Vid tillsyn över kommunala myndigheter skall ombudsman beakta de former i vilka den kommunala självstyrelsen utövas.

4 § Ombudsmännen skall verka för att brister i lagstiftningen avhjälps. Uppkommer under tillsynsverksamheten anledning att väcka fråga om 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 prøvotid eller sådan behörighetsfråga som avses i 6 § tredje stycket. Närmare bestämmelser om sådan talan meddelas i lag eller annan författning.

Har befattningshavare enligt vad därom är föreskrivet sökt ändring vid domstol i beslut som avses i första stycket och har beslutet tillkommit efter anmälan av ombudsman, företräder ombudsmannen det allmänna som befattningshavarens motpart i tvisten. Detsamma gäller, om ombudsmannen har sökt ändring i beslutet.

Vad i lag eller annan författning är föreskrivet om arbetsgivare skall i fråga om tvister som avses i denna paragraf äga motsvarande tillämpning på ombudsman. Bestämmelserna i 4 kap. 7 § och 5 kap. 1 § första stycket lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister skall dock ej tillämpas i fråga om tvist i vilken ombudsman för talan.

8 § Ombudsman bör ej ingripa mot lägre befattningshavare utan självständiga befogenheter, om det inte finns särskilda skäl för ett ingripande.

9 § Om ombudsmans befogenhet att väcka åtal mot ledamot av Högsta domstolen eller Regeringsrätten samt talan om skiljande eller avstängning av sådan ledamot från tjänsten eller skyldighet för ledamot att undergå läkarundersökning föreskrivs i regeringsformen.

10 § Ombudsman är skyldig att väcka och utföra åtal som konstitutionsutskottet enligt 12 kap. 3 § regeringsformen har beslutat mot statsråd samt åtal som riksdagsutskott enligt vad som är föreskrivet har beslutat mot befattningshavare hos riksdagen eller dess organ, dock ej åtal mot ombudsman.

Ombudsman är även skyldig att biträda utskott med förundersökningen mot befattningshavare som nämns i första stycket.

11 § Ombudsmännen skall årligen senast den 15 november tillstålla riksdagen en tryckt ämbetsberättelse avseende tiden den 1 juli närmast föregående år – den 30 juni innevarande år. Berättelsen skall innehålla redogörelse för de åtgärder som vidtagits med stöd av 4 § första stycket och 6 § andra–fjärde

styckena och 7 § samt för andra viktigare beslut som ombudsmännen har meddelat. Berättelsen skall även uppta en översikt över verksamheten i övrigt.

### **Organisation**

12 § Enligt 8 kap. 10 § riksdagsordningen är chefsjustitieombudsmannen administrativ chef och bestämmer inriktningen i stort av verksamheten. Han skall i arbetsordning meddela bestämmelser om organisationen av verksamheten och fördelningen av ärendena mellan ombudsmännen.

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 motsva-



rande underrättelse. Vad som nu har sagts gäller även för den som omfattas av bestämmelser om disciplinansvar och om motsvarande underrättelse i någon annan författning.

När ombudsman är närvarande vid domstols eller myndighets överläggningar har han ej rätt att yttra sin mening.

22 § Ombudsman får uppdra åt annan att leda förundersökning som han har beslutat och att väcka och utföra åtal som han har beslutat, om inte åtgärden avser ledamot av Högsta domstolen eller Regeringsrätten.

Beslut att överklaga dom eller beslut till högre rätt får inte fattas av annan än ombudsman.

I fall som avses i 7 § får ombudsman förordna tjänsteman vid ombudsmannaexpeditionen att föra talan på ombudsmannens vägnar.

I ärende som avses i 6 § tredje eller fjärde stycket får ombudsman bemyndiga tjänsteman vid ombudsmannaexpeditionen att vidta behövliga handläggningsåtgärder.

23 § Ärende avgörs efter föredragning, som ankommer på tjänsteman vid ombudsmannaexpeditionen eller särskilt utsedd föredragande. Beslut att avvisa ärende eller avskryva ärende från handläggning kan dock fattas utan föredragning. Ombudsman kan också avgöra annat ärende utan föredragning, om särskilda skäl föranleder det.

En handling som har getts in till Riksdagens ombudsmän i ett ärende, får inte återlämnas förrän ärendet avgjorts. Om originalhandlingen i ett sådant fall inte finns hos någon myndighet, får återlämnandet förenas med villkor om att bestyrkt kopia av handlingen ges in.

24 § Diarier skall föras över samtliga ärenden och däri vidtagna åtgärder.

I fråga om varje beslut skall vid ombudsmannaexpeditionen finnas handling, som utvisar vem som har fattat beslutet och vem som har varit föredragande samt beslutets dag och innehåll. Registratur skall hållas över särskilt uppsatta beslut.

Protokoll förs vid inspektioner och när protokoll fordras av annan orsak.

### **Övriga bestämmelser**

25 § Samtidigt som ämbetsberättelsen lämnas till riksdagen skall diarier, protokoll och registratur för den tid berättelsen avser lämnas till konstitutionsutskottet.

26 § Ombudsmannaexpeditionen skall hållas öppen för allmänheten under tid som chefsjustitieombudsmannen bestämmer.

27 § Expedition skall utfärdas utan avgift om ej särskild anledning föranleder till annat. Skall avgift utgå skall den bestämmas med ledning av de regler som gäller för statliga myndigheter i allmänhet.

Avgiftsbeslut får ej överklagas.

28 § Chefsjustitieombudsmannen tillsätter tjänster vid ombudsmannaexpeditionen och antar personal i övrigt, i den mån han inte enligt 15 § överlåter dessa uppgifter på kanslichefen.

29 § Om överklagande av beslut som gäller tjänstetillsättning eller eljest rör tjänsteman vid expeditionen, föreskrivs i lagen (1989:186) om överklagande av administrativa beslut av riksdagsförvaltningen och riksdagens myndigheter.

## Arbetsordning för Riksdagens ombudsmannaexpedition

Fastställd den 19 mars 1993 att gälla tills vidare; med ändringar t.o.m. den 30 juni 2004.

### § 1

Justitieombudsmännens tillsyn är uppdelad i fyra ansvarsområden. Vad varje ansvarsområde omfattar framgår av *bilaga* till denna arbetsordning.

Ombudsmännen har följande ansvarsområden:

ChefsJO Mats Melin	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 klagos- och initiativärenden samt lagstiftningsremisser biträds ombudsmännen av en kanslichef, byråchefer, 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.

### **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, inkomstpövade 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); tillämpningen av lagen om stöd och service åt vissa funktionshindrade, övrig omsorgsverksamhet; Handikappombudsmannen.

Hälso- och sjukvård, 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 och myndigheter därunder 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, rennärning, veterinärväsendet, livsmedelskontroll samt övriga till myndigheter under Jordbruksdepartementet respektive 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 inklusive medborgarskapsfrågor och ärenden rörande invandras 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 Carl-Gustaf Tryblom

Byråchefen Timo Manninen (tjl.)

Byråchefen Agneta Lundgren

Byråchefen Malou Lindblom

Byråchefen Erik Lindberg

Enhetschefen, ekonomi- och personaladministrativa frågor, Ylva Fryklund

Enhetschefen, internationella frågor, Marianne von der Esch

Områdesansvariga föredraganden Lia von Sivers

Områdesansvarige föredraganden Rolf Andersson (fr.o.m. den 1 januari 2004; avdelningsdirektör t.o.m. den 31 december 2003)

Avdelningsdirektören Lars Kinnander

Som föredragande med heltidstjänstgöring har vidare under 2003/04 tjänstgjort: hovrättsassessorn Eva Melander Tell, hovrättsassessorn Rakel Granditsky Hökeberg (t.o.m. den 30 september 2003; tjl.), hovrättsassessorn Caroline Hindmarsh, hovrättsassessorn Marianne Forsberg (fr.o.m. den 18 augusti 2003), kammarrättsassessorn Caroline Dyrefors Grufman (t.o.m. den 31 juli 2003), kammarrättsassessorn Minnaliisa Lundblad (tjl. t.o.m. den 31 mars 2004), verksjuristen Johan Axelsson, hovrättsassessorn Ingrid Åhman, hovrättsassessorn Birgitta Bylund Uddenfeldt (fr.o.m. den 11 augusti 2003), kammarrättsassessorn Susanna Pohl Söderman (fr.o.m. den 11 augusti 2003; tjl. fr.o.m. den 9 februari 2004), kammarrättsassessorn Maria Vereide Dahlberg (fr.o.m. den 13 oktober 2003), hovrättsassessorn Anders Domert (fr.o.m. den 24 maj 2004), hovrättsassessorn Ulrika Åkerdahl (tjl. t.o.m. den 12 september 2003), hovrättsassessorn Åsa Widmark, kammarrättsassessorn Stefan Axelsson, hovrättsassessorn Christina Fleur, kammarrättsassessorn Marie Wessling (tjl. fr.o.m. den 1 januari 2004), hovrättsassessorn Linn Pantzar (tjl.), kammarrättsassessorn Charlotta Berglund, kammarrättsassessorn Jonathan Wahlberg (fr.o.m. den 1 januari 2004), hovrättsassessorn Thomas Lindstam (t.o.m. den 31 december 2003; tjl.), hovrättsassessorn Anna-Lisa Stoican (t.o.m. den 30 november 2003; tjl.), kammarrättsassessorn Pär Hemmingsson,

2004/05:JO1 BILAGA 8

hovrättsassessorn Charlotte De Geer, handläggaren Vibeke Elm, hovrättsassessorn Ulrika Kvarnsjö, hovrättsassessorn Johan Modin och kammarrättsassessorn Johanna Jakobsson.

Som extra föredragande har f.d. chefsåklagaren Hans Lindberg tjänstgjort i växlande omfattning fr.o.m. den 18 augusti t.o.m. den 30 november och den 15 december 2003, den 7 t.o.m. den 31 januari samt fr.o.m. den 20 februari t.o.m. den 31 maj 2004.

# SAKREGISTER

## till

### justitieombudsmännens ämbetsberättelse 2004/05

Ett alfabetiskt sakregister till JO:s ämbetsberättelser 1967–1975/76 finns fogat som bilaga 3 (s. 557) till ämbetsberättelsen 1975/76 och har även tryckts separat. I ingressen till detta register har lämnats upplysningar om register till tidigare ämbetsberättelser.

Ett alfabetiskt sakregister till JO:s ämbetsberättelser 1976/77–1988/89 finns fogat som bilaga 4 (s. 437) till ämbetsberättelsen 1988/89.

Ett alfabetiskt sakregister till JO:s ämbetsberättelser 1989/90–1993/94 finns fogat som bilaga 4 (s. 534) till ämbetsberättelsen 1993/94.

Ett alfabetiskt sakregister till JO:s ämbetsberättelser 1994/95–1998/99 finns fogat som bilaga 4 (s. 564) till ämbetsberättelsen 1998/99.

Ett alfabetiskt sakregister till JO:s ämbetsberättelser 1999/2000–2003/04 finns fogat som bilaga 4 (s. 470) till ämbetsberättelsen 2003/04.

#### **Allmänna handlingar**

*Fråga om handling är allmän eller ej*

- Radiotjänst i Kiruna AB:s (RIKAB) handläggning av en framställning om att få ta del av handlingar. Fråga bl.a. om handlingarna har varit hänförliga till den i bilagan till sekretesslagen (1980:100) omnämnda verksamheten rörande TV-avgifter 04/05:425

*Fråga om utlämnande av allmän handling eller uppgifter därur*

- kritik mot en skatterevisor för att ha lämnat ut sekretesskyddade uppgifter 04/05:405
- initiativärende om Försvarsmaktens hantering av framställningar om att få ta del av allmänna handlingar m.m. 04/05:408
- handläggning hos en valnämnd av ett lokalt partis förfrågan om att dels få ta del av uppgifter om vilka personer som ansvarade för vallokaler i en kommun under valdagen den 15 september 2002, dels få ta del av handlingar innehållande samma uppgifter 04/05:381

*Övriga frågor*

- att en myndighet en dag med särskilt begränsat öppethållande (här klämdag) hållit alla sina kontor, utom det med registratorsfunktion, stängda har befunnits förenligt med förvaltningslagen, trots att enskilda då inte kunnat få insyn i egna ärenden under handläggning på dessa kontor eller annan tillgång till där förvarade handlingar 04/05:416
- ett kommunalt bolag har uppdragit åt en advokat att handlägga framställningar om handlingsutlämnande. Fråga om de uppgifter som överlämnats

- till advokaten innefattar myndighetsutövning; också fråga om handläggningen följt tryckfrihetsförordningens och sekretesslagens regler 04/05:428
- ett kommunalt bolags avgiftsdebitering vid utlämnande av kopia av allmänna handlingar 04/05:423

### **Anmälningsskyldighet**

*Enligt 14 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453)*

- kritik mot en barn- och ungdomspsykiatrisk mottagning för underlåtenhet att göra anmälan. Även fråga om anmälningsskyldighet föreligger för varje myndighet som i sin verksamhet har fått kännedom om samma förhållande 04/05:299
- kritik mot en högstadieskola för underlåtenhet att göra anmälan i anledning av misstanke om att elev använt hasch vid flera tillfällen 04/05:346

### **Arbetslöshetsförsäkring**

- fråga om en arbetsförmedling haft grund för att ifrågasätta en arbetssökandes rätt till ersättning hos arbetslöshetskassan; också fråga om en arbetslöshetskassa har rätt att hålla inne en sökandes ersättning under den tid utredning i ersättningsärendet pågår 04/05:167
- fråga om en arbetslöshetskassa är skyldig att kommunicera inhämtade uppgifter i ett ersättningsärende med den sökande 04/05:175

### **Arbetsmarknad**

- en arbetsförmedling har avaktualiserat en sökande som inte besvarat en förfrågan; fråga om arbetsförmedlingen handlagt ärendet korrekt sedan sökanden gjort gällande att hon inte fått någon förfrågan 04/05:172
- fråga om en arbetsförmedling haft grund för att ifrågasätta en arbetssökandes rätt till ersättning hos arbetslöshetskassan 04/05:167

### **Asylärenden**

- initiativärende mot Migrationsverket angående verkets samarbete med polisen i ett ärende om verkställighet av ett avviseringsbeslut 04/05:179

### **Avgift**

- uttag av avgifter inom äldreomsorgen; fråga om socialnämndens beslut om en ändring i den kommunala taxan stod i strid med det s.k. retroaktivitetsförbudet i 2 kap. 3 § kommunallagen (1991:900). Även fråga om skyldighet att lämna en underrättelse om att ett beslut i ett enskilt avgiftsärende kunde överklagas 04/05:236
- ett kommunalt bolags avgiftsdebitering vid utlämnande av kopia av allmänna handlingar 04/05:423

### **Avstängning**

- kritik mot en gymnasieskola för handläggningen av ett interimistiskt avstängningsbeslut 04/05:358

### **Avvisning**

- att en myndighet på grund av annat än rättidsprövning – här besluts överklagbarhet – avvisar överklaganden av egna beslut strider både mot ordalydelsen i förvaltningslagen och uttalanden i förarbetena med förklaring till fördelningen av uppgifter mellan lägre och högre instans 04/05:373

### **Barnperspektiv**

- fråga om det s.k. barnperspektivet i ett ärende angående bistånd avseende en hyresskuld 04/05:192

### **Beslag**

- fråga om protokollering av beslagtaget gods samt behörighet att fastställa beslaget när åklagare är förundersökningsledare 04/05:70

### **Beslut**

- fråga om utformningen av ett beslut om rätt till korttidsvistelse enligt 9 § 6 LSS 04/05:291
- att en myndighet på grund av annat än rättidsprövning – här besluts överklagbarhet – avvisar överklaganden av egna beslut strider både mot ordalydelsen i förvaltningslagen och uttalanden i förarbetena med förklaring till fördelningen av uppgifter mellan lägre och högre instans 04/05:373
- kritik mot Naturvårdsverket för att i strid med jaktlagstiftningen ha tillåtit skydds jakt på lodjur 04/05:329

### **Bygglov**

- en byggnadsnämnds handläggning av ett återförvisat bygglovsärende 04/05:371

### **Byggnadsnämnd**

- en byggnadsnämnds handläggning av ett återförvisat bygglovsärende 04/05:371

### **Delegation**

- kritik mot en kommunstyrelse för handläggningen av tillsättningsärenden; särskilt fråga om delegation och anmälan av delegationsbeslut 04/05:353

### **Diarieföring**

- fråga om registrering av anmälningar enligt 14 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) i en aktualiseringsmodul kunde anses uppfylla registreringskyldigheten enligt 15 kap. 1 § sekretesslagen (1980:100) 04/05:391

### **Dokumentation**

- fråga om uppgift om tidpunkten och sättet för doms meddelande skall antecknas vid ett sammanträde 04/05:61

### **Domare**

- kritik mot en tingsrätt för utformningen av ett brev 04/05:52

- lämpligheten av att en domare använt sig bl.a. av sin tjänstetitel och hovrättens fax och faxmissiv i en privaträttslig angelägenhet 04/05:54

#### **Domslut**

- en tingsrätts handläggning av svarandens s.k. skyddade personuppgifter i ett FT-mål 04/05:29

#### **Domstol**

- en tingsrätts handläggning av svarandens s.k. skyddade personuppgifter i ett FT-mål 04/05:29
- kritik mot en tingsrätt med anledning bl.a. av att allmänheten inte fått tillträde till offentliga delar av två häktningsförhandlingar 04/05:35
- en tingsrätts åtgärd att vid en häktningsförhandling besluta om s.k. medhörning samt i häktningsbeslutet hemlighålla den häktades identitet m.m. 04/05:42
- kritik mot en tingsrätt för utformningen av ett brev 04/05:52
- en tingsrätts långsamma handläggning av två tvistemål; bl.a. risken för att domstolen blir en "brevlåda" för parternas skriftväxling 04/05:58
- fråga om uppgift om tidpunkten och sättet för doms meddelande skall antecknas vid ett sammanträde 04/05:61
- långsam handläggning av ett ärende i en hovrätt; Justitiedepartementet och justitieutskottet uppmärksammas på det bekymmersamma läget i hovrätten 04/05:62
- långsam handläggning av ett tvistemål; bl.a. fråga om möjligheten att låta målet vila när ett beslut under rättegång har överklagats 04/05:67
- kritik mot en länsrätt för brister i handläggningen av psykiatrimål, bl.a. fråga om tillämpningen av bestämmelserna om kommunikering och muntlig förhandling 04/05:153

#### **Dröjsmål**

- dröjsmål med att upprätta en individuell plan enligt 10 § LSS 04/05:293

#### **E-post**

- sättet för besvarande av frågor 04/05:326

#### **Folkbokföring**

- underlåtenhet att fatta ett överklagbart beslut 04/05:189

#### **Fotografering**

- polisens rätt att fotografera omhändertagna personer 04/05:98

#### **Fullföljdshänvisning**

- fråga om skyldighet att lämna en underrättelse om att ett beslut i ett enskilt avgiftsärende (äldreomsorg) kunde överklagas 04/05:236
- myndigheters avvisningsbeslut är enligt allmänna regler överklagbara och föranleder såtillvida anvisningar om hur de kan överklagas – här i ett fall

där överklaganden felaktigt har avvisats, på grund av annat än rättidsprövning 04/05:373

#### **Fullmakt**

- initiativärende mot Brottsoffermyndigheten angående användande av fullmakt för utbetalning av brottskadeersättning till någon annan än sökanden 04/05:165

#### **Funktionshindrade**

- fråga om utformningen av ett beslut om rätt till korttidsvistelse enligt 9 § 6 LSS 04/05:291
- dröjsmål med att upprätta en individuell plan enligt 10 § LSS 04/05:293

#### **Förhandlingsoffentlighet**

- kritik mot en tingsrätt med anledning bl.a. av att allmänheten inte fått tillträde till offentliga delar av två häktningsförhandlingar 04/05:35

#### **Förundersökning**

- kritik mot polis och åklagare för långsam handläggning av en förundersökning om våldtäkt där målsäganden var under 18 år samt mot åklagare för dröjsmål med att vidarebefordra en framställan om målsägandebiträde till rätten 04/05:90
- kritik mot en polismyndighet för långsam handläggning av ungdomsärenden 04/05:103
- brott mot tystnadsplikt i ett ärende om upphandling 04/05:421

#### **Förvaltningslagen**

- fråga om en socialnämnd var skyldig att ompröva ett beslut om avslag på en ansökan om försörjningsstöd 04/05:282
- fråga om utformningen av ett beslut om rätt till korttidsvistelse enligt 9 § 6 LSS 04/05:291
- fråga om skyldighet att lämna en underrättelse om att ett beslut i ett enskilt avgiftsärende (äldreomsorg) kunde överklagas 04/05:236
- kritik mot Socialstyrelsen för att styrelsen hade avgjort ett ärende rörande journalförstöring innan svarsfristen för sökanden att inkomma med synpunkter hade gått till ända 04/05:297
- att en myndighet en dag med särskilt begränsat öppethållande (här klämdag) hållit alla sina kontor, utom det med registratorsfunktion, stängda har befunnits förenligt med förvaltningslagen, trots att enskilda då inte kunnat få insyn i egna ärenden under handläggning på dessa kontor eller annan tillgång till där förvarade handlingar 04/05:416
- att en myndighet på grund av annat än rättidsprövning – här besluts överklagbarhet – avvisar överklaganden av egna beslut strider både mot ordalydelsen i förvaltningslagen och uttalanden i förarbetena med förklaring till fördelningen av uppgifter mellan lägre och högre instans; frågor även om skyldigheten att lämna anvisningar för överklagande och om en skrivelses egenskap av överklagande, inte begäran om omprövning 04/05:373

- förvaltningslagens bestämmelser om rätt att anlita ombud eller biträde har ansetts tillämpliga beträffande den som hörs i ett granskningsärende hos en kommuns revisorer 04/05:387

#### **Förvaltningsprocess**

- en länsrätts handläggning av ett upphandlingsmål i vilket ansökan om överprövning kom in i nära anslutning till utgången av tiodagarsfristen för överprövning enligt 7 kap. 1 § tredje stycket lagen (1992:1528) om offentlig upphandling 04/05:150
- kritik mot en kammarrätt som i ett mål där prövningstillstånd krävdes beslutat att undanröja den överklagade domen och återförvisa målet till länsrätten utan att prövningstillstånd meddelades och i en sammansättning bestående av två ledamöter 04/05:147
- kritik mot en länsrätt för brister i handläggningen av psykiatrimål, bl.a. fråga om tillämpningen av bestämmelserna om kommunikering och muntlig förhandling 04/05:153
- kritik mot en socialnämnd som dels inte motiverat ett beslut, dels meddelat en felaktig fullföljdshänvisning. Vidare kritik mot en länsrätt för handläggningen av ett överklagande som inte skulle prövas av domstolen utan av länsstyrelsen 04/05:160

#### **Grundlagsfrågor**

- fråga om företagen visitation av elevers väskor och skåp stått i strid med bestämmelserna i 2 kap. 6 § andra meningen regeringsformen (RF) angående skyddet mot kroppsvisitation, husrannsakan och liknande intrång 04/05:337
- ett uttalande av en rektor om att det var olagligt att dela ut flygblad på en skola har ansetts stå i strid med det i 1 kap. 2 § tryckfrihetsförordningen uppställda förbudet mot spridningshinder 04/05:401

#### **Handläggningstid**

- dröjsmål med att upprätta en individuell plan enligt 10 § LSS 04/05:293
- långsam handläggning av en fråga angående skuldsanering 04/05:234

#### **Husrannsakan**

- fråga om företagen visitation av elevers väskor och skåp stått i strid med bestämmelserna i 2 kap. 6 § andra meningen regeringsformen (RF) angående skyddet mot kroppsvisitation, husrannsakan och liknande intrång 04/05:337

#### **Häktning**

- en tingsrätts åtgärd att vid en häktningsförhandling besluta om s.k. medhörning samt i häktningsbeslutet hemlighålla den häktades identitet m.m. 04/05:42



**Hälso- och sjukvård**

- kritik mot Socialstyrelsen för att styrelsen vid handläggningen av ett ärende rörande journalförstöring hade avgjort ärendet innan svarsfristen för sökanden att inkomma med synpunkter hade gått till ända 04/05:297
- fråga om förutsättningarna att inom den psykiatriska tvångsvården inskränka patients rätt att använda telefon 04/05:304
- kritik mot en barn- och ungdomspsykiatrisk mottagning för underlåtenhet att göra anmälan enligt 14 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) 04/05:299
- fråga om det är tillåtet för en polismyndighet att hos sjukvårdsinrättning fråga om ett antal namngivna personer vilka fått avvisnings- eller utvisningsbeslut vistades på inrättningen 04/05:184

**Jakt**

- kritik mot Naturvårdsverket för att i strid med jaktlagstiftningen ha tillåtit skydds jakt på lodjur 04/05:329

**Kommunallagen**

- uttag av avgifter inom äldreomsorgen; fråga om socialnämndens beslut om en ändring i den kommunala taxan stod i strid med det s.k. retroaktivitetsförbudet i 2 kap. 3 § kommunallagen 04/05:236
- kritik mot en kommunstyrelse för handläggningen av tillsättningsärenden; särskilt fråga om delegation och anmälan av delegationsbeslut 04/05:353
- förvaltningslagens bestämmelser om rätt att anlita ombud eller biträde har ansetts tillämpliga beträffande den som hörs i ett granskningsärende hos en kommuns revisorer 04/05:387

**Kommunens revisorer**

- förvaltningslagens bestämmelser om rätt att anlita ombud eller biträde har ansetts tillämpliga beträffande den som hörs i ett granskningsärende hos en kommuns revisorer 04/05:387

**Kommunicering**

- fråga om en arbetslöshetskassa är skyldig att kommunicera inhämtade uppgifter i ett ersättningsärende med den sökande 04/05:175

**Kriminalvård***Brevgranskning*

- hanteringen av ett brev till en intagen 04/05:144

*Kroppsbesiktning*

- kroppsbesiktning av en intagen 04/05:126

*Övriga frågor*

- hanteringen av pengar som anträffats i en intagens bostadsrum 04/05:124
- kameraövervakning av en intagen 04/05:129

- handläggningen av disciplinärenden och av en begäran från en intagen om ett registerutdrag m.m. 04/05:131
- initiativärende om platsbristen vid häkten och anstalter 04/05:134

#### **Kroppsbesiktning**

- kroppsbesiktning av en person som var intagen i kriminalvårdsanstalt 04/05:126

#### **Laga kraft**

- sedan en kvinna överklagat länsrättens dom om att bereda henne vård enligt LVM återkallade hon i kammarrätten sitt överklagande varefter kammarrätten skrev av målet. Fråga om vid vilken tidpunkt länsrättens dom om vård enligt LVM vann laga kraft 04/05:277

#### **Långsam handläggning**

- en polismyndighets och åklagares långsamma handläggning av en förundersökning gällande bedrägeri samt en vice överåklagares överprövning när polisens akt förkommit 04/05:85
- kritik mot polis och åklagare för långsam handläggning av en förundersökning om våldtäkt där målsäganden var under 18 år samt mot åklagare för dröjsmål med att vidarebefordra en framställan om målsägandebiträde till rätten 04/05:90
- en tingsrätts långsamma handläggning av två tvistemål; bl.a. risken för att domstolen blir en ”brevlåda” för parternas skriftväxling 04/05:58
- långsam handläggning av ett ärende i en hovrätt; Justitiedepartementet och justitieutskottet uppmärksammas på det bekymmersamma läget i hovrätten 04/05:62
- kritik mot en polismyndighet för långsam handläggning av ungdomsärenden 04/05:103
- långsam handläggning av ett tvistemål; bl.a. fråga om möjligheten att låta målet vila när ett beslut under rättegång har överklagats 04/05:67
- dröjsmål med att upprätta en individuell plan enligt 10 § LSS 04/05:293
- långsam handläggning av en fråga angående skuldsanering 04/05:234

#### **Länsstyrelse**

- handläggningen av ett tillståndsärende; fråga bl.a. om länsstyrelsen borde ha utfärdat ett skriftligt föreläggande om komplettering av ansökan 04/05:287

#### **Meddelarfrihet**

- fråga om inskränkning av offentliganställdas yttrande- och meddelarfrihet 04/05:398

#### **Medhörning**

- en tingsrätts åtgärd att vid en häktningsförhandling besluta om s.k. medhörning samt i häktningsbeslutet hemlighålla den häktades identitet m.m. 04/05:42

### **Miljöbalken**

- initiativärende mot en kommunal nämnd angående handläggningen av ett ärende rörande klagomål om störande ljud 04/05:334

### **Motivering av beslut**

- kritik mot en socialnämnd som dels inte motiverat ett beslut, dels meddelat en felaktig fullföljdshänvisning. Vidare kritik mot en länsrätt för handläggningen av ett överklagande som inte skulle prövas av domstolen utan av länsstyrelsen 04/05:160
- kritik mot Naturvårdsverket för att i strid med jaktlagstiftningen ha tillåtit skydds jakt på lodjur 04/05:329

### **Målsägandebitråde**

- kritik mot polis och åklagare för långsam handläggning av en förundersökning om våldtäkt där målsäganden var under 18 år samt mot åklagare för dröjsmål med att vidarebefordra en framställan om målsägandebitråde till rätten 04/05:90

### **Objektivitetsprincipen**

- fråga om tjänstemän vid en socialförvaltning hade brustit i objektivitet vid handläggningen av ett s.k. barnavårdsärende m.m. 04/05:205

### **Offentligt biträde**

- en advokat hade utsetts till offentligt biträde för ett barn i ett mål angående vård enligt LVU; fråga om biträdets rätt att vara närvarande vid ett möte mellan socialförvaltningen, barnet och barnets far 04/05:257

### **Omhändertagande**

- polisens rätt att fotografera omhändertagna personer 04/05:98

### **Omprövning av beslut**

- en advokat hade utsetts till offentligt biträde för ett barn i ett mål angående vård enligt LVU; fråga om biträdets rätt att vara närvarande vid ett möte mellan socialförvaltningen, barnet och barnets far 04/05:257

### **Personlig integritet**

- fråga om det är tillåtet för en polismyndighet att hos sjukvårdsinrättning fråga om ett antal namngivna personer vilka fått avvisnings- eller utvisningsbeslut vistades på inrättningen 04/05:184

### **Personuppgifter**

- en tingsrätts handläggning av svarandens s.k. skyddade personuppgifter i ett FT-mål 04/05:29

### **Plan- och bygglagen**

- en byggnadsnämnds handläggning av ett återförvisat bygglovsärende 04/05:371

### **Polisdatlagen**

- polisens rätt att fotografera omhändertagna personer 04/05:98

### **Polislagen**

- polisens rätt att fotografera omhändertagna personer 04/05:98

### **Polismyndighet**

- fråga om protokollering av beslagttaget gods samt behörighet att fastställa beslaget när åklagare är förundersökningsledare 04/05:70
- fråga om en polismyndighets agerande har inneburit att en polisinspektörs yttrandefrihet har begränsats 04/05:73
- en polismyndighets och åklagares långsamma handläggning av en förundersökning gällande bedrägeri samt en vice överåklagares överprövning när polisens akt förkommit 04/05:85
- kritik mot polis och åklagare för långsam handläggning av en förundersökning om våldtäkt där målsäganden var under 18 år samt mot åklagare för dröjsmål med att vidarebefordra en framställan om målsägandebiträde till rätten 04/05:90
- polisens rätt att fotografera omhändertagna personer 04/05:98
- kritik mot en polismyndighet för långsam handläggning av ungdomsärenden 04/05:103
- remiss av betänkandet (SOU 2003:41) Förstärkt granskning av polis och åklagare 04/05:107
- fråga om det är tillåtet för en polismyndighet att hos sjukvårdsinrättning fråga om ett antal namngivna personer vilka fått avvisnings- eller utvisningsbeslut vistades på inrättningen 04/05:184
- initiativärende mot Migrationsverket angående verkets samarbete med polisen i ett ärende om verkställighet av ett avvisningsbeslut 04/05:179

### **Psykiatrisk tvångsvård**

- fråga om förutsättningarna att inom den psykiatriska tvångsvården inskränka patients rätt att använda telefon 04/05:304
- kritik mot en länsrätt för brister i handläggningen av psykiatrimål, bl.a. fråga om tillämpningen av bestämmelserna om kommunikering och muntlig förhandling 04/05:153

### **Regeringsformen**

- fråga om en polismyndighets agerande har inneburit att en polisinspektörs yttrandefrihet har begränsats 04/05:73

### **Rättegångsbalken**

- kritik mot polis och åklagare för långsam handläggning av en förundersökning om våldtäkt där målsäganden var under 18 år samt mot åklagare för dröjsmål med att vidarebefordra en framställan om målsägandebiträde till rätten 04/05:90
- polisens rätt att fotografera omhändertagna personer 04/05:98

- kritik mot en polismyndighet för långsam handläggning av ungdomsärenden 04/05:103

#### **Rättspsykiatrisk vård**

- fråga om det är tillåtet för en polismyndighet att hos sjukvårdsinrättning fråga om ett antal namngivna personer vilka fått avvisnings- eller utvisningsbeslut vistades på inrättningen 04/05:184

#### **Sekreteress**

- en tingsrätts handläggning av svarandens s.k. skyddade personuppgifter i ett FT-mål 04/05:29
- en tingsrätts åtgärd att vid en häktningsförhandling besluta om s.k. medhörning samt i häktningsbeslutet hemlighålla den häktades identitet m.m. 04/05:42
- vissa uttalanden rörande sekretessen mellan bl.a. skolhälsovården och polisen 04/05:376
- brott mot tystnadsplikt i ett ärende om upphandling 04/05:421

#### **Serviceskyldighet**

- att en myndighet en dag med särskilt begränsat öppethållande (här klämdag) hållit alla sina kontor, utom det med registratorsfunktion, stängda har befunnits förenligt med förvaltningslagen, trots att enskilda då inte kunnat få insyn i egna ärenden under handläggning på dessa kontor eller annan tillgång till där förvarade handlingar 04/05:416

#### **Skattemyndighet**

- brister i motiveringen till ett beslut 04/05:188

#### **Skolan**

##### *Förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg*

- vissa uttalanden rörande förutsättningarna för att i en förskoleklass ta emot en elev efter framställning från endast den ene av barnets vårdnadshavare 04/05:342

##### *Grundskolan*

- vissa uttalanden rörande förutsättningarna för att i en grundskola ta emot en elev efter framställning från endast den ene av barnets vårdnadshavare 04/05:342
- en högstadieskola har genomfört urinprovstagning av elev i anledning av misstanke om drogmissbruk. – Fråga bl.a. om åtgärden stått i överensstämmelse med gällande lagstiftning. Även vissa uttalanden rörande sekretessen mellan bl.a. skolhälsovården och polisen 04/05:346

#### *Gymnasieskolan*

- en rektors interimistiska beslut om avstängning av en elev hade i strid med bestämmelsen i 6 kap. 24 § tredje stycket gymnasieförordningen (1992:394) tidsbegränsats. Beslutet hade inte heller underställts styrelsens för utbildningen prövning och inte försetts med överklagandeanvisning 04/05:358

#### *Skolstyrelse och skolledning*

- fråga om företagen visitation av elevers väskor och skåp stått i strid med bestämmelserna i 2 kap. 6 § andra meningen regeringsformen (RF) angående skyddet mot kroppsvisitation, husrannsakan och liknande intrång 04/05:337
- ett uttalande av en rektor om att det var olagligt att dela ut flygblad på en skola har ansetts stå i strid med det i 1 kap. 2 § tryckfrihetsförordningen uppställda förbudet mot spridningshinder 04/05:401
- vissa uttalanden rörande skolhuvudmans skyldighet att hålla skollokaler öppna under pågående strejk 04/05:363
- kritik mot en skolförvaltning för handläggningen av ett vitesärende 04/05:368

#### **Skyddade personuppgifter**

- utformningen av socialförsäkringsnämnds protokoll 04/05:396

#### **Socialförsäkring**

- felaktiga uppgifter 04/05:318
- underlåten kommunikering 04/05:318
- dröjsmål med att fatta ett beslut 04/05:321
- felaktiga uppgifter till JO 04/05:321
- fråga om tiden för omprövning enligt 20 kap. 10 § lagen (1962:381) om allmän försäkring 04/05:323
- formerna för ändring av ett beslut 04/05:325
- besvarande av frågor i e-postmeddelanden 04/05:326

#### **Socialtjänsten**

##### **I. Socialtjänstlagen (SoL)**

###### *Allmänna riktlinjer för socialnämndens verksamhet*

- fråga om en socialförvaltning hade åsidosatt sina åligganden i ett ärende angående umgänge med barn genom att aktivt verka för att en förälder inte skulle få utöva det umgänge som domstol hade tillerkänt föräldern 04/05:214
- några barn under 15 år var misstänkta för att ha utövat utpressning mot en flicka. Med anledning därav kallade socialförvaltningen skriftligen de berörda barnen och deras föräldrar till ett gemensamt möte vid vilket även polis skulle närvara. Fråga om utformningen av skrivelsen till föräldrarna.

Även fråga om förutsättningarna för att anordna ett gemensamt möte med alla berörda 04/05:221

- vid en tingsrätt pågick ett tvistemål angående rätt att överta en bostad enligt lagen (1987:232) om sambors gemensamma hem. Fråga om en tjänsteman vid en socialförvaltning borde ha upprättat och till den ena parten ha lämnat en promemoria som innehöll bl.a. synpunkter på tvistefrågan 04/05:284
- fråga om tjänstemän vid en socialförvaltning hade brustit i objektivitet vid handläggningen av ett s.k. barnavårdsärende m.m. 04/05:205
- fråga om det fanns skäl för en socialförvaltning att göra ett oanmält hembesök 04/05:212

#### *Omsorger om barn och ungdom*

- fråga om en socialförvaltning hade åsidosatt sina åligganden i ett ärende angående umgänge med barn genom att aktivt verka för att en förälder inte skulle få utöva det umgänge som domstol hade tillerkänt föräldern 04/05:214
- fråga om socialnämndens skyldighet att underrätta barnets vårdnadshavare om att en s.k. barnavårdsutredning har inletts 04/05:202
- fråga om en socialnämnd utan tillräckliga skäl hade inletts en s.k. barnavårdsutredning 04/05:198
- fråga om en socialnämnd borde ha inletts en s.k. barnavårdsutredning med anledning av uppgifter om att ett barn for illa. Även fråga om det s.k. barnperspektivet i ett ärende angående bistånd avseende en hyresskuld 04/05:192

#### *Stöd till missbrukare*

- fråga om vilken kommun som hade huvudansvaret för socialtjänstens långsiktiga behandlingsinsatser beträffande en person som saknade fast bostad och som rörde sig mellan olika kommuner 04/05:227

#### *Äldreomsorg*

- uttag av avgifter inom äldreomsorgen; fråga om socialnämndens beslut om en ändring i den kommunala taxan stod i strid med det s.k. retroaktivitetsförbudet i 2 kap. 3 § kommunallagen (1991:900). Även fråga om skyldighet att lämna en underrättelse om att ett beslut i ett enskilt avgiftsärende kunde överklagas 04/05:236

#### *Vård i familjehem och i hem för vård eller boende*

- en socialnämnd kan inte överlämna till annan nämnd att avgöra var ett barn som vårdas enligt LVU skall vistas under vårdtiden 04/05:261

#### *Handläggning av ärende m.m.*

- fråga om en socialnämnd var skyldig att ompröva ett beslut om avslag på en ansökan om försörjningsstöd 04/05:282
- vid en tingsrätt pågick ett tvistemål angående rätt att överta en bostad enligt lagen (1987:232) om sambors gemensamma hem. Fråga om en tjänst-

teman vid en socialförvaltning borde ha upprättat och till den ena parten ha lämnat en promemoria som innehöll bl.a. synpunkter på tvistefrågan 04/05:284

- långsam handläggning av en fråga angående skuldsanering 04/05:234
- fråga om socialnämndens skyldighet att underrätta barnets vårdnadshavare om att en s.k. barnavårdsutredning har inletts 04/05:202
- fråga om en socialnämnd utan tillräckliga skäl hade inletts en s.k. barnavårdsutredning 04/05:198
- handläggningen av ett tillståndsärende; fråga bl.a. om länsstyrelsen borde ha utfärdat ett skriftligt föreläggande om komplettering av ansökan 04/05:287

## **II. Lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU)**

- en socialnämnd kan inte överlämna till annan nämnd att avgöra var ett barn som vårdas enligt LVU skall vistas under vårdtiden 04/05:261
- en advokat hade utsetts till offentligt biträde för ett barn i ett mål angående vård enligt LVU; fråga om biträdets rätt att vara närvarande vid ett möte mellan socialförvaltningen, barnet och barnets far 04/05:257
- handläggningen av ett ärende angående umgänge med ett barn som vårdades enligt LVU; fråga bl.a. om nämndens skyldighet att fatta ett beslut om umgänget enligt 14 § LVU efter framställning från vårdnadshavaren om utökad umgänge. Även fråga om bl.a. utformningen av ett beslut om att reglera umgänget med stöd av 14 § LVU 04/05:249
- en flicka vårdades enligt 3 § LVU. Fråga bl.a. om det fanns förutsättningar för nämnden att låta vården upphöra kort tid efter det att flickan avvikit från det behandlingshem där hon var placerad 04/05:243
- en yngling som vårdades med stöd av 3 § LVU hade enligt 15 a § LVU getts rätt att vistas utanför det särskilda ungdomshem där han var placerad. Fråga om det fanns skäl för att besluta om att han skulle hämtas tillbaka till hemmet. Även fråga om utformningen av beslut enligt 15 a § LVU om vistelse utanför hemmet 04/05:266

## **III. Lagen om vård av missbrukare i vissa fall**

- sedan en kvinna överklagat länsrättens dom om att bereda henne vård enligt LVM återkallade hon i kammarrätten sitt överklagande varefter kammarrätten skrev av målet. Fråga om vid vilken tidpunkt länsrättens dom om vård enligt LVM vann laga kraft 04/05:277

## **Stöd och service till funktionshindrade**

- fråga om utformningen av ett beslut om rätt till korttidsvistelse enligt 9 § 6 LSS 04/05:291
- dröjsmål med att upprätta en individuell plan enligt 10 § LSS 04/05:293

## **Tillsyn**

- remiss av betänkandet (SOU 2003:41) Förstärkt granskning av polis och åklagare 04/05:107



### **Tryckfrihetsförordningen**

- ett uttalande av en rektor om att det var olagligt att dela ut flygblad på en skola har ansetts stå i strid med det i 1 kap. 2 § tryckfrihetsförordningen uppställda förbudet mot spridningshinder 04/05:401
- att en myndighet en dag med särskilt begränsat öppethållande (här klämdag) hållit alla sina kontor, utom det med registratorsfunktion, stängda har befunnits förenligt med förvaltningslagen, trots att enskilda då inte kunnat få insyn i egna ärenden under handläggning på dessa kontor eller annan tillgång till där förvarade handlingar 04/05:416

### **Tystnadsplikt**

- brott mot tystnadsplikt i ett ärende om upphandling 04/05:421

### **Umgängesrätt**

- fråga om en socialförvaltning hade åsidosatt sina åligganden i ett ärende angående umgänge med barn genom att aktivt verka för att en förälder inte skulle få utöva det umgänge som domstol hade tillerkänt föräldern 04/05:214

### **Underrättelse**

- fråga om socialnämndens skyldighet att underrätta barnets vårdnadshavare om att en s.k. barnavårdsutredning har inletts 04/05:202

### **Unga lagöverträdare**

- kritik mot en polismyndighet för långsam handläggning av ungdomsärenden 04/05:103

### **Utbildning och studiestöd**

#### *Skolledning*

- vissa uttalanden rörande skolhuvudmans skyldighet att hålla skollokaler öppna under pågående strejk 04/05:363

### **Utlänning**

- fråga om det är tillåtet för en polismyndighet att hos sjukvårdsinrättning fråga om ett antal namngivna personer vilka fått avvisnings- eller utvisningsbeslut vistades på inrättningen 04/05:184
- initiativärende mot Migrationsverket angående verkets samarbete med polisen i ett ärende om verkställighet av ett avvisningsbeslut 04/05:179

### **Verkställighet**

- initiativärende mot Migrationsverket angående verkets samarbete med polisen i ett ärende om verkställighet av ett avvisningsbeslut 04/05:179

### **Vite**

- kritik mot en skolförvaltning för handläggningen av ett vitesärende 04/05:368

#### **Yttrandefrihet**

- fråga om en polismyndighets agerande har inneburit att en polisinspektörs yttrandefrihet har begränsats 04/05:73
- fråga om inskränkning av offentliganställdas yttrande och meddelarfrihet 04/05:398

#### **Åklagare**

- fråga om protokollering av beslagttaget gods samt behörighet att fastställa beslaget när åklagare är förundersökningsledare 04/05:70
- en polismyndighets och åklagares långsamma handläggning av en förundersökning gällande bedrägeri samt en vice överåklagares överprövning när polisens akt förkommit 04/05:85
- kritik mot polis och åklagare för långsam handläggning av en förundersökning om våldtäkt där målsäganden var under 18 år samt mot åklagare för dröjsmål med att vidarebefordra en framställan om målsägandebiträde till rätten 04/05:90
- remiss av betänkandet (SOU 2003:41) Förstärkt granskning av polis och åklagare 04/05:107

#### **Återförvisning**

- en byggnadsnämnds handläggning av ett återförvisat bygglovsärende 04/05:371

#### **Överklagande**

- att en myndighet på grund av annat än rättidsprövning – här besluts överklagbarhet – avvisar överklaganden av egna beslut strider både mot ordalydelsen i förvaltningslagen och uttalanden i förarbetena med förklaring till fördelningen av uppgifter mellan lägre och högre instans; frågor även om skyldigheten att lämna anvisningar för överklagande och om en skrivelses egenskap av överklagande, inte begäran om omprövning 04/05:373
- kritik mot en socialnämnd som dels inte motiverat ett beslut, dels meddelat en felaktig fullföljdshänvisning; vidare kritik mot en länsrätt för handläggningen av ett överklagande som inte skulle prövas av domstolen utan av länsstyrelsen 04/05:160

#### **Överlämnande av myndighetsutövning**

- ett kommunalt bolag har uppdragit åt en advokat att handlägga framställningar om handlingsutlämnande; fråga om de uppgifter som överlämnats till advokaten innefattar myndighetsutövning 04/05:428

#### **Överprövning**

- en polismyndighets och åklagares långsamma handläggning av en förundersökning gällande bedrägeri samt en vice överåklagares överprövning när polisens akt förkommit 04/05:85

# The Swedish Parliamentary Ombudsmen

## Report for the period 1 July 2003 to 30 June 2004

### 1 General information and statistics

During the period covered by the report, the following have held office as Parliamentary Ombudsmen: Mr. Claes Eklundh (Chief Parliamentary Ombudsman July 1–December 31, 2003), Mr. Mats Melin (Chief Parliamentary Ombudsman February 1–June 30, 2004), Mrs. Kerstin André, Mr. Nils-Olof Berggren and Mrs. Anna-Karin Lundin. The Deputy Ombudsmen Mr. Leif Ekberg and Mr. Jan Pennlöv have handled and decided cases of supervision during a number of shorter periods. Mr. Pennlöv has also been responsible for one major case (prosecution of a chief police officer) since January 1, 2004.

Mr. Eklundh and Mr. Melin have supervised the courts of law, the public prosecution service and the police, while Mrs. Lundin has dealt with matters concerning the prisons, the armed forces, taxation, customs, the execution of judgements, social insurance and chief guardians. Mrs. André has supervised the fields of social welfare, public health and medical care and education. Mr. Berggren, finally, has been responsible for the supervision of the administrative courts, building and construction, immigration, administration of foreign affairs, environmental protection, farming and protection of animals, labour market, and all additional aspects of civil administration, not supervised by any other Parliamentary Ombudsman.

During the year, 5 174 new cases were registered with the Ombudsmen; 4 973 of them were complaint cases (an increase by 309 compared to the number during the previous year) and 100 were cases initiated by the Ombudsmen themselves on the basis of observations made during inspections, of newspaper reports or on other grounds. 101 cases concerned new legislation, where the Parliamentary ombudsmen were given opportunity to express their opinion on i.a. bills.

4 964 cases were concluded during the period, an increase by 376; out of them 4 762 were complaint cases, whereas 102 were cases initiated by the Ombudsmen themselves and 100 were cases concerning new legislation. It should be noted that the schedules overleaf show cases concluded during the period, not all cases lodged.

This summary also comprises the overall account of the Parliamentary Ombudsmen and 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 2003–30 June 2004*

Activity concerned	Closed without final criticism	Admonitions or other criti- sism	Prosecution or initiative to disciplinary procedure	Total
Courts	–	15	–	15
Public prosecutors	1	7	–	8
Police authorities	1	14	–	15
Armed forces	1	2	–	3
Prison administration	3	5	–	8
Social welfare	3	9	–	12
Medical care	–	3	–	3
Social insurance	–	3	–	3
Permits to serve alcoholic beverages	–	2	–	2
Education	1	2	–	3
Taxation, customs	–	1	–	1
Environmental ma- nagement, public health, farming, protection of animals	1	9	–	10
Planning, construction	–	3	–	3
Adjustment of dwellings	–	3	–	3
Enforcement	–	1	–	1
Communications	–	2	–	2
Immigration	–	1	–	1
Foreign affairs	1	2	–	3
Chief guardians	1	2	1	4
Miscellaneous	–	2	–	2
<b>Total</b>	<b>13</b>	<b>88</b>	<b>1</b>	<b>102</b>

*Schedule of complaint cases concluded during the period 1 July 2003–30 June 2004*

Activity concerned	Dismissed without investigation	Referred to other agencies or state organs	No criticism after investigation	Admonitions or other criticism	Prosecutions or disciplinary proceedings	Guidelines for good administration	Preliminary criminal invest. No prosecution	Total
Courts of law	147	1	190	22	1	–	–	361
Administrative courts	42	–	47	5	–	–	–	94
Public prosecutors	94	2	106	13	–	–	–	215
Police authorities	174	10	230	43	–	–	–	457
Armed forces	8	–	4	–	–	–	–	12
Prison administration	285	–	199	39	–	1	–	524
Social welfare	277	18	297	54	–	–	–	646
Medical care	183	8	103	20	–	–	–	314
Social insurance	176	1	76	17	–	1	–	271
Labour market etc.	61	–	67	11	–	–	–	139
Planning, construction	61	–	47	31	–	2	–	141
Enforcement	65	–	46	–	–	–	–	111
Local government	53	–	8	3	–	–	–	64
Communications	85	–	35	16	–	2	–	138
Taxation, customs	98	2	30	9	–	–	–	139
Education, culture	104	17	71	21	–	–	–	213
Culture	9	–	7	2	–	–	–	18
Church	3	–	–	–	–	–	–	3
Chief guardians	21	–	28	–	–	–	–	49
Agriculture, environmental management, public health, protection of animals	52	–	81	20	–	–	–	153
Immigration	43	–	43	11	–	–	–	97
Other cases at county administrative boards, control of lotteries e.a.	17	–	16	2	–	–	–	35
Employment of civil servants etc.	70	–	14	3	–	–	–	87
Access to official documents; freedom of expression	98	1	92	90	–	–	1	282
Administration of parliamentary and foreign affairs; general elections	13	–	7	2	–	–	–	22
Miscellaneous	45	–	33	6	–	–	–	84
Complaints outside Jurisdiction, complaints of obscure meaning	93	–	–	–	–	–	–	93
<b>Total</b>	<b>2 377</b>	<b>60</b>	<b>1 877</b>	<b>440</b>	<b>1</b>	<b>6</b>	<b>1</b>	<b>4 762</b>



## **2 The overall account of the Parliamentary Ombudsmen**

### *2.1 Mats Melin, Chief Parliamentary Ombudsman, (Area of Responsibility 1)*

#### Police routines in connection with everyday crimes and juvenile delinquency

It is not unusual for public debate to deal with the capacity of the police to investigate crimes to which special priority is given and other forms of gross criminality. However, there are also grounds for paying attention to the way in which the police deal with what are called everyday crimes. The supervision carried out by the Parliamentary Ombudsmen has given me the definite impression that there are serious shortcomings in this respect. Most of the critical adjudications concerning the police authorities during the years have involved investigations of crimes that, in contravention of the dispatch enjoined by the Criminal Code, have been dealt with tardily. Inspections made by the Parliamentary Ombudsmen in recent years have also revealed numerous examples of reports of crimes such as fraud, theft and normal cases of assault that have not led to any investigative measures although a great deal of time has elapsed. This has been true even though the identity of the perpetrator is known. It does not seem totally unusual for the period during which prosecution is still possible to expire before the police have got round to launching an investigation of some allegations.

Like my predecessor, I have also found reason to criticise procedural delays in connection with crimes that there are reasonable grounds for suspecting were committed by juveniles. It is of course particularly serious if the time limits laid down by the legislators for dealing with these crimes are not respected. This annual report also includes an account of an adjudication that focuses on the relatively recent provision that enjoins particularly rapid investigation of cases in which the complainants are below the age of 18.

I have nothing on which to base an independent analysis of the causes of the shortcomings that have been observed but I have been able to determine that in certain cases there have been personnel shortages, investigating officers who have had neither the training nor the experience required for their tasks, high staff turnover and unfilled vacancies or senior officers who have not discharged their administrative responsibilities satisfactorily. My impression is that in some quarters the task of investigating less serious crimes is not considered to be sufficiently important by either the individual police officers or their superiors. In another context I have pointed out that more resources are required by the police for these investigations and that standardised training is needed for the officers investigating everyday crimes. Effective investigations provide one significant method of preventing crime and increasing the security of the community. It is therefore vitally important for public confidence in the police for reported crimes to be investigated competently with no undue delay.

### The powers of the police

Where the Parliamentary Ombudsmen's supervision of the more coercive aspects of the work of the police is concerned, it can be pointed out that in June 2003 the previous Chief Parliamentary Ombudsman, Claes Eklundh, initiated the prosecution of a former District Police Commissioner on charges of unlawful deprivation of liberty or alternatively – and on the second count – gross misuse of office or misuse of office. The Parliamentary Ombudsman alleged that the District Police Commissioner had with no basis in law confined and then arrested a large number of individuals, many of them young, who happened to be in a school in Göteborg during the EU Summit in June 2001. The charges were dismissed by the Göteborg City Court in a judgment issued on February 20<sup>th</sup>, 2004. The Parliamentary Ombudsman has appealed against this judgment and extended the preliminary investigation. In substance, this prosecution is of great significance for the question of whether the powers entrusted to the police for the prevention of crime also include measures of the kind adopted in this case.

### Cooperation between police and prosecutors

On a number of occasions when the police have been criticised for delay in dealing with cases, a prosecutor has been responsible for the investigation. In many of these cases there have also been grounds for criticising the prosecutors for not devoting enough energy to ensuring the progress of the investigation. When a prosecutor directs an investigation, cooperation is needed between the police and the prosecutor as it is the latter who must decide what measures are to be taken while the police have the resources required to implement them. In order to remedy the problem of undue delay in investigations it is therefore important to develop sound routines to enhance cooperation between the police and the prosecution offices. This is a problem that has been discussed for some considerable time but there is still reason to raise it. Like my predecessor, I have pointed out that if a prosecutor's instructions or reminders to the police in any individual case have no effect, the issue must be taken to a higher level in the organisation.

### The workloads of the courts

There have also been several cases involving the public courts that have given rise to criticism of delays. The inquiries into these cases have revealed that certain courts are working under a great deal of pressure. In the case described here concerning the Scania and Blekinge Court of Appeal, the court reported that it had had for a considerable time a backlog of many unresolved cases and expressed concern over the tendency for many of its staff to show signs of burn-out. The Parliamentary Ombudsmen therefore considered that there was good reason for drawing the attention of the Ministry of Justice and the Parliamentary Committee on Justice to these disturbing circumstances.

Public hearings and judgments

Another problem that has given rise to a number of statements by the Parliamentary Ombudsmen during the year is the way in which courts of law deal with issues relating to public access and secrecy. The second paragraph of Article 11 and Article 12 of Chapter 2 of the Instrument of Government contain the stipulation that hearings in a court of law are to be open to the public unless otherwise restricted by law. Public access is also a requirement entailed by conventions on freedoms and human rights, for instance by Article 6 of the European Convention.

It goes without saying that the fundamental principle that affords public access to hearings and judgments may at times conflict with the quite justifiable concerns of individuals who have no desire for personal information to become public knowledge. It is, however, my firm opinion that very cogent reasons are required to justify any deviation from the principle that court hearings should be entirely open – and that in certain cases no such deviations should be allowed at all in a state subject to the rule of law. Here I would like to draw attention to the standpoint adopted by my predecessor as Chief Parliamentary Ombudsman, Claes Eklundh, on the possibility of concealing the identity of a detainee.

A previous annual report (JO 2000/01 pp. 36, 44 and 50) contains references to adjudications on the way in which courts deal with “non-disclosable” personal information and this year once again there have been grounds for expressing an opinion on this subject. In a case dealing with public access to the public sections of two detention hearings, after a preliminary inquiry into suspected misuse of office had been terminated, certain statements have been made on unrestricted access to hearings. There are reasons for the Parliamentary Ombudsmen to continue to devote particular attention to these issues in the future as well.



## 2.2 Kerstin André, Parliamentary Ombudsman (Area of responsibility 3)

My area of responsibility can be summarised in somewhat simple terms as comprising supervision of the application by state and local government authorities of the laws and statutes that apply in those sectors of the community normally referred to as the *health, education and the social services*. The total number of complaints received during the year in this area amounted to almost 1 400. This is not markedly different from the previous year. The proportions of complaints dealing with the various areas are also more or less the same. Here, however, it should be pointed out that statistically speaking this year's figures deviate because since April 2004 cases concerning the application of the Act concerning Support and Service for Persons with Certain Functional Impairments (1993:387) have been classified under the social services and not, as previously, health and medical care.



A considerable proportion of the complaints that fall into my ambit deal with issues that are common to all of the areas of responsibility of the Parliamentary Ombudsmen, for instance errors in the application of general principles of administrative law and laws relating to public access and secrecy. It appears that there is not always adequate knowledge of the regulations that apply in certain sectors of the community or that sometimes insight is lacking into the fundamental import of these regulations. In other sectors, the social services in particular, errors in the application of law in this respect are less often the result of ignorance but can more frequently be ascribed to heavy workloads, which we know from experience can increase the risk of procedural errors in the treatment of cases.

In terms of the number of complaints, the most extensive area subject to supervision by the Parliamentary Ombudsmen comprises the *social services*. Relatively few complaints concern cases involving social benefits but the majority result from "child care" issues dealt with according to the Social Services Act (2001:453) or the Care of Young Persons (Special Provision) Act (1990:52). Here it should be pointed out that it is not the responsibility of the Parliamentary Ombudsmen to review the substance of decisions made by the social welfare boards, such as committing a child to care: this is a task for the Administrative Courts. On the other hand there have been occasions when I have criticised these boards for making such decisions without any adequate basis. My supervision focuses primarily on reviewing the way in which cases are dealt with and ensuring the correct application of the regulations, particularly those in the Care of Young Persons Act, that are particularly important from the point of view of legal security. As most complaints concern cases involving small children, I decided in one of the inspections carried out during the year to focus my attention on cases that arose in connection with the Care of Young Persons Act and the Social Services Act and which involved young people who have committed crimes or are, for some other reason, in the risk zone.

Another law that applies to the social services is the Care of Abusers (Special Provisions) Act (1988:870). For a number of years now I have been able to determine that remarkably few complaints concern application of this act.

No change has taken place in this respect during the last year. Experience from my inspections of the social welfare offices also indicates that the number of cases in this area is virtually negligible. One explanation could be that the voluntary initiatives prescribed in the Social Services Act serve their end. At the same time, however, it can be noted that the abusers who are committed to care have often had the time to develop very serious addiction before they are treated. Often these individuals have “double diagnosis” problems, which means that together with, or as a result of, their addiction they also suffer from psychiatric disorders. The shortcomings that are not infrequently observed in the coordination of treatment and social care in cases like this can also be cited as examples of the lack of effective coordination in the area of health care and the social services, even though it is highly important in each sphere, both separately and jointly, to adopt a holistic approach when it comes to the dealing with cases that affect individuals.

Another example of certain coordination problems, at least from an overall perspective, concerns the links between the social services and the psychiatric treatment of children and young people. Here it can be difficult to draw the line in allocating the responsibility for certain measures. A general impression, based for instance on complaints about the failure to meet the needs of children, is, however, that many individuals “fall between two stools” unnecessarily and do not receive adequate help. The list of similar coordination and demarcation problems in health care and the social services could be extended. Even though my supervision is primarily concerned with formal procedures, I have been able to determine that problems of this kind form a recurrent pattern in these areas. They are not therefore mere exceptions. The problems seem rather to be structurally determined and they become particularly explicit in times of financial restraint. It is of course important for a number of reasons – above all from the point of view of individual citizens – to resolve these problems without delay. Nor does it seem reasonable to require the county councils and the local authorities to allocate scarce resources to determining who, if anybody, should assume responsibility for the various measures required in cases concerning an individual.

These remarks provide a natural introduction to some comments on the practical applications of the Act concerning Support and Service for Persons with Certain Functional Impairment. First of all it can be noted that complaints in this area are admittedly few in number but the local authorities are still encountering obstacles in implementing decisions made according to this Act, which is an “Act of entitlement”. It is still too early to come to any conclusions about whether the relatively new provisions of this Act enabling special charges to be levied on local authorities that fail to implement court decisions have had any effect on the situation. Otherwise it is possible to conclude that even though it has been in force for over ten years, the Act concerning Support and Service for Persons with Certain Functional Impairment has still not found its definitive legislative form. During the years the act has been amended on a number of specific points to supplement or clarify its provisions and a number of inquiries are currently under way in this area. It should be added that drawing a line between the Social Services Act and this Act is

not always completely straightforward when it comes to application of the law in individual cases.

Where the *educational system* is concerned, it can be pointed out that complaints relating to higher education deal remarkably often with application of the provisions relating to public access and secrecy in specific cases. Complaints of this kind are also made about the school system, but there grievances about the way schools operate predominate. Many complaints concern inadequate provisions for children with special needs. Complaints of this kind are to some extent referred to the National Agency for Education, on the principle that the Parliamentary Ombudsmen should not anticipate or replace the due process of law and the functions of the normal supervisory agencies. It can be mentioned here that a relatively large number of complaints about the school system touch on issues that relate to the application of the provisions of the Parental Code on joint custody of the children of divorced parents. I have found grounds for referring a number of my adjudications in these cases to the attention of the committee that is currently reviewing these regulations.

In this context it may be added that among the responses I have submitted during the year to drafts circulated for comment by the Government Offices, one involved the very comprehensive report of the 1999 Committee on educational legislation and the entirely new Education Act it proposed.

Complaints about Swedish National Board of Student Aid (CSN) are also included among those relating to the educational system. Previously complaints of this kind have accounted for a considerable proportion of the total number in this category. In recent years, however, complaints about the Board have declined appreciably and now amount to only about a score every year.

In relation to the *health and medical services* it can be pointed out that, in addition to the general problems referred to above revealed by the complaints about the lack of coordination and an overall approach, a large number of complaints in this area also involve the application of the regulations on public access and secrecy to various cases.

The statutes to which I devote particular attention in this area are those that concern compulsory mental care, i.e. the Compulsory Mental Care Act (1991:1128) and the Forensic Mental Care Act (1991:1129). This is of course linked to the fact that these statutes permit the deprivation of individual liberty and that it is therefore extremely important from the point of view of legal security that they are correctly applied. Appeal against decisions relating to compulsory mental care may, admittedly, be made to the administrative courts. As is the case for committal decisions concerning children pursuant to the Care of Young Persons (Special Provision) Act, this means that as a rule I do not review the substance of cases in this area but focus on procedural correctness. However, complaints from patients committed to care are very few in number, and my review is based to a very large extent on observations made in connection with my inspections. One cause for concern is that the resources currently available do not permit any major scope for an effective inspection system. The reason for this is that complaints, which have gradually increased in number and complexity during the years, require a great deal

2004/05:JO1 BILAGA 10

of attention. Striking a reasonable balance in determining where the main focus of the supervision is to be placed is in itself a general problem for the Parliamentary Ombudsmen, but it becomes particularly critical when it involves sectors of the community where parliamentary control can, in practice, only be exercised through inspections.

### 2.3 Nils-Olof Berggren, Parliamentary Ombudsman (Area of responsibility 4)

My area of responsibility is very broad and extends over major sections of the state, regional and local authorities and many of the central agencies. During the year 1 200 cases were dealt with in this area. The wide variety of authorities and agencies makes it difficult for me to express any general opinion on the basis of my experience and observations during the year.



I have therefore chosen to touch briefly on some issues that have been raised, primarily in the major categories of complaints during the year.

The largest category comprises the environmental courts, nature conservation, environmental protection and public health, prevention of cruelty to animals, hunting and fishing. Particular attention has therefore been devoted to *environmental issues* during inspections of an environmental court, a County Administrative Board and local authorities. This has concerned specific aspects of the application of the Environmental Code. This code has been in force since January 1, 1999 and comprises a codification of regulations previously contained in a number of statutes on environmental issues. My interest has focused primarily on how effectively the organisation dealing with permit applications functions. This is a relatively impenetrable system and ascribes roles to the government, the County Administrative Boards, the National Environmental Protection Agency, the environmental courts and the local authorities. The way in which it is organised is likely to create difficulties, especially for individuals; different regulations apply to different forms of activity, and review has been entrusted to both the administrative authorities and courts of law. This is one reason why appeal processes in particular can vary to no small extent. In view of these circumstances, I have noted with satisfaction the work devoted by the Committee on the Environmental Code to simplification and clarification of the legislation. The observations and adjudications that I have accounted for during the year have mainly concerned the way in which cases have been dealt with from the point of view of the rights of individuals. This annual report contains an account of what could perhaps be considered a rather odd case involving the way in which a local authority committee dealt with a complaint about disturbing noise.

Another large proportion of the cases dealt with has concerned the *transport and communications sector*. They have included, for instance, the way in which the County Administrative Boards deal with driving licence problems, the National Road Administration's registration procedures, how local authorities deal with mobility services, parking permits and towing away vehicles, the administration of TV-licences by Radiotjänst in Kiruna AB, and the way in which the Swedish Civil Aviation Administration and the Swedish Maritime Administration exercise supervision and the issue of permits. When inspecting the way in which one County Administrative Board dealt with driving licence cases, I noted the remarkable length of time taken by drivers to comply with a demand for the submission of a medical certificate on the subject of alcoholism, for instance. The Board's representative explained that the long delays in the medical services gave rise to practical difficulties for those providing the certificates and that this was taken into account so that a period

of respite was granted if the doctor concerned requested it. The circumstances reported are unfortunate as they entail the risk that a driver whose licence should be revoked may continue to be entitled to drive. I intend to pay attention to this problem in my future inspections. In dealing with the provision of mobility services by the local authorities I have paid particular attention to aspects of legal security such as consistency in the application of the regulations, the way in which decisions are worded and how appeals are dealt with. Cases of this kind, which are now classified as collective transport issues, are closely linked to the social services and this gives rise to confusion in the way they are dealt with and registered.

Many cases have involved conditions at the *labour market authorities and the unemployment benefit funds*. The funds are now subject to regulations extending public access to their records and this has affected the way in which my supervision has been organised. At the same time the establishment of the new Inspectorate for Unemployment Benefit altered to some extent the focus of the Parliamentary Ombudsmen's supervisory procedures in this respect. Complaints in this area concern to a very great extent the dissatisfaction of the unemployed with the failure of the employment exchanges to help them find work. Grievances are often directed at the procedures and decisions made at the employment exchanges about various labour market measures. Questions relating to coordination of the exercise of their powers by the employment exchanges and the unemployment benefit funds come to the forefront in connection with "deregistration and queries" when, for instance, employment exchanges fulfil their obligation to notify the funds if they suspect for some reason that an unemployed individual is no longer at the disposal of the labour market. Here, as in other areas, the Parliamentary Ombudsmen's inquiry may not concern the substance of a decision but must focus instead on more formal aspects, such as the way in which the decision was made and the provision of information about possibilities of appeal.

My area of responsibility also includes the *administrative courts*. During the year I have inspected a county administrative court. The general impression gained from the supervision of the administrative courts is that they are well organised. In some courts, however, there are disturbing backlogs of cases that have not been appraised. I have devoted particular interest to the way in which the administrative courts treat cases involving psychiatric issues. In one instance I found grounds for criticising the way in which cases of this kind were dealt with.

The majority of the inquiries in my area of responsibility that derive from *legislation on aliens* originate in complaints from asylum seekers who have not been granted asylum or residence permits. These complaints are made against both the Swedish Migration Board and the Aliens Appeals Board. They often deal with the treatment of cases involving children, particularly the application of the regulations in the Aliens Act on taking what are termed humanitarian aspects into consideration. Most of them raise questions on the actual application of the law, with which the Parliamentary Ombudsmen neither can nor should interfere. In some cases the authorities have been criticised for undue delay in their treatment of cases. In this context, long delays

by Swedish embassies abroad or the Migration Board are particularly unfortunate when they concern applications for permits for next-of-kin. The lack of resources at these authorities obliges applicants to wait for periods that cannot be considered acceptable. During the year I have also concluded a major inquiry involving cooperation between the Migration Board and the police authorities in connection with the enforcement of an expulsion order. I hope that many of the problems that have arisen in this area can be resolved by the reduction in the number of asylum seekers that has taken place in recent years. It is also important to ensure clarification of the legislation on the basis of the recommendations made by the recent report SOU 2004:74 Legislation on aliens from the viewpoint of the courts.

The cases that arise in my area of responsibility involving the exercise of the powers of the local authorities deal predominantly with *planning and building* issues. A great deal of attention is devoted to how the local authorities apply the relatively complicated provisions of the Planning and Building Act in our inspections and in dealing with complaints. Here too my supervision concentrates mainly on formal procedures and focuses on ensuring that all concerned have been able to express their opinions and that there has been no undue delay in dealing with cases. There are often shortcomings in the wording of decisions and the reports in the minutes of local authority committee meetings.

Throughout my area of responsibility issues are continually arising that relate to *freedom of expression, the freedom of the press, public access and secrecy*. There is often a lack of fundamental knowledge of these areas, not least in public undertakings owned by local authorities. In cases involving companies of this kind I have often had to present an account of fundamental features of the legislation and have been able to see that a great deal of training is needed. This has often dealt with the lack of delay required when public documents are requested and the need for formal decisions which afford opportunities to appeal.

There is a great need of *additional legal expertise and training* in the public undertakings owned by local authorities as well as in the local authorities. In recent years I have had the privilege of being able to draw attention to this need in lectures at the annual meetings of the Swedish Association of Local Authority Legal Officers.

Finally, during the years a large number of *drafts have been circulated by the Riksdag and the Government Offices for comment*. In my opinion the Parliamentary Ombudsmen have an important role to play in this context: the insights into the workings of different authorities they have gained can shed light on issues that are significant in the legislative process. Unfortunately, current workloads do not permit a great amount of effort to be devoted to responding to these drafts. It is particularly unsatisfactory to receive a flood of draft proposals just before the summer holidays with requests for responses by the end of the vacation period.



*2.4 Anna-Karin Lundin, Parliamentary Ombudsman (Area of responsibility 2)*

Inmates are to be treated with respect for their human dignity. They are to be met with understanding of the particular difficulties associated with their prison sentence (Section 9 of the Prison Treatment Act).

## Principles and reality in the treatment of offenders

### Introduction

My area of responsibility includes the treatment of offenders. I have chosen here to concentrate solely on that aspect of my responsibilities and on one single issue – overcrowding in the prison facilities and detention centres. This Annual Report includes an account of an adjudication relating to this issue (p. 00). What follows is basically a summary of the adjudication.

During the year I have dealt with just over 500 cases concerning conditions in detention centres and prison facilities. I have received almost 700 new complaints.

I have inspected five prison facilities and detention centres. These inspections have enabled me to talk to the inmates without the staff being present. I have of course also talked to the staff and inspected the premises.

This does not mean that I have acquired perfect appreciation of the conditions that prevail. But nevertheless I have acquired enough experience and insight to enable me to determine that there are serious problems. Ultimately these problems are the result of overcrowding.

This affects conditions in the detention centres and prison facilities in many different ways. Here I am only going to mention some of the consequences. But before doing so, I should like to point out that the Riksdag has enacted legislation guaranteeing prisoners certain rights. This legislation leaves no leeway for standards that fail to meet the statutory requirements, be it for financial or other reasons. In my opinion this is a very important starting point for the discussion of overcrowding.

### Appropriate placement

According to the most recent statistics available, the occupancy level for prison facilities was 102 per cent. This may not sound very alarming. But what has to be borne in mind is that the system requires some degree of elasticity. Facilities differ. The level of security required varies, as do the forms of treatment offered, for instance. To enable those serving prison sentences to be placed in the facility that is most appropriate to their needs, the occupancy rate must be considerably lower than it is currently.

Difficulties also arise in enabling prisoners to maintain contact with their next-of-kin.



### **Delays in providing prison places after sentence**

One consequence of the overcrowding is that detainees who have been sentenced to prison and are to begin serving their sentence often have to endure unacceptably long periods in detention centres while waiting for prison places to become available. This waiting period should not normally exceed one week. On June 1 there were 416 individuals waiting to begin their sentences in a suitable prison facility, 290 had been waiting for more than seven days.

### **Accommodation conditions**

#### *Not enough room for detainees at the detention centres*

The assumption of responsibility for cells at police stations by the Prison and Probation Administration has resulted to some extent in their transformation into detention centres. The standard of these detention facilities is often poor. One example can be provided by the following description.

The floor consists of painted concrete and the walls are tiled completely. The furnishing consists of a bed and a table, both attached to the wall, a lavatory without a lid, a small washbasin and a television receiver. The exterior windows are fitted with fixed steel shutters angled vertically to allow light to enter but to limit any possibility of looking out or down. However, you have to stand very close to the window to see anything at all. Only a limited amount of daylight is admitted.

I have visited one cell that lacked both a bed and a table, which meant that its inmate had to eat sitting on a mattress on the floor.

I should like to point out here that the period someone spends in custody is very important for many reasons. These detainees have not yet been convicted of any crime but must, on the contrary, prepare themselves for a trial which may have consequences that will affect the rest of their lives.

#### *Double occupancy*

Some facilities have opted to deal with overcrowding by making two inmates share the same room. There are no rules that prevent this. However, the accommodation in detention centres and prison facilities is not normally designed or equipped for more than one person. When two inmates are obliged to share a room, it is not unusual for one of them to have to sleep on a mattress on the floor. I have met inmates who allege that they are forced to share a room with someone who smokes even though they are non-smokers. Sharing a room can of course give rise to problems for other reasons as well.

#### *Accommodation in visitors' quarters etc.*

In some cases inmates are housed in premises that were not intended for accommodation. They have been placed in laundry rooms and common rooms of various kinds. Accommodation intended for visitors has also been taken over to house inmates. This reduces the possibilities of receiving visits, which is, of course, particularly unfortunate.

*Accommodation – overall summary*

Many inmates complain about their accommodation. This I fully understand and consider that many of them can justifiably claim that they are being subjected to treatment which is completely unacceptable on humanitarian grounds and which also contravenes the principles on which the legislation in this area is based.

**The right to social contacts, employment, physical training and other activities**

Naturally, the problems resulting from overcrowding are not restricted to accommodation, but have other negative consequences as well. One is that more inmates have to share the facilities provided to enable them to receive visits or for physical training. There is also increased demand for activities of various kinds, such as work and other forms of employment. Overcrowding has also meant that many places have not had enough staff to enable inmates to meet in groups, undertake occupational or physical activities or spend time outdoors. In addition, staff have fewer opportunities to talk to the inmates. In many places, treatment of offenders, in any real sense of the term, has often had to give way to the measures required to supervise and confine them.

Another consequence is that there is less scope for those held in custody to meet each other despite the principle that detainees should be provided with opportunities to spend time together with one or several other detainees.

**Concluding comments**

This is not a new problem. At the end of the 1990s my predecessor expressed hopes that the measures the Prison and Probation Administration was then about to adopt would improve the situation. These hopes have not been fulfilled and the situation seems rather to have worsened, at least in some quarters.

The Swedish statutes that govern conditions for detainees and inmates in prison facilities are based on values that are fundamental to the society in which we live, such as respect for individual human dignity. One of the cornerstones of this legislation is the requirement that the conditions on which the necessary restrictions of the freedom and rights of individuals may be imposed in detention centres and prison facilities must be carefully regulated and comply with stringent legal demands in other respects as well. As a result of recent developments, the staff responsible for detention centres and prison facilities are often deprived of any practical possibilities of complying with the statutory requirements.

There can be no doubt that the problem is very grave, not least in view of the legislation involved. What is particularly disturbing is that we are now experiencing a development that involves continuous deterioration. All our experience teaches us that sound social institutions can collapse very rapidly, but that a great deal of time and effort is required to restore them. It is exceedingly important to halt this negative development and to adopt measure that can reverse it without delay.

The fundamental aim of the treatment of offenders is to promote their social rehabilitation. This aim cannot be achieved with the overcrowding that prevails today.

### **3 Reports of three individual cases**

#### **3.1 The action of a district court in deciding to permit “listening by relay” during a detention hearing and not to divulge the identity of the defendant in its decision**

(Reg. no. 4213-2002)

##### **The complaint**

A complaint was submitted to the Parliamentary Ombudsmen in which P.S., a lawyer representing C., expressed criticism of the Svea Court of Appeal. At a detention hearing, the Court had published the name of the defendant without giving any reason for doing so, even though both P.S. and the prosecutor had requested that the defendant’s identity, which had not been disclosed at the district court hearing, should be kept secret.

##### **The inquiry**

The appeal court file for case no. – – – – and the diary entry and record of the detention hearing in Stockholm City Court, case no. – – – –, were requested and examined. These documents revealed the following.

The detention hearing was held in the City Court on November 8, 2002. The case concerned gross espionage or alternatively gross industrial espionage. The court record identified the defendant as “secret C”, who was thereafter referred to as “C”. When the case came before the City Court the defendant stated that he did not wish his name to be disclosed. C. was therefore placed in the detention room and enabled to listen to the hearing via loudspeaker. Nevertheless the hearing remained public. The prosecutor presented the application for a detention order and also requested that the hearing be held in camera asking the court to rule pursuant to Section 5.4 of the Procedural Code. The legal representative of the defendant stated that he contested the application for a detention order but had no objection to the hearing being held in camera. The City Court then decided, by virtue of Sections 5.1, 2.1 & 2, and 9.17 of the Secrecy Act, to hold the hearing in camera. When the proceedings were again declared open, the City Court announced in its decision that there were reasonable grounds for suspecting “C” of gross industrial espionage and issued a detention order against him. In its decision the City Court also ruled that, pursuant to Section 5.4 of the Procedural Code, no information about the case or the identity of C. presented at the hearing was to be disclosed and that this ruling would remain in force until the court issued a decision to the contrary.

C. appealed against the detention order. After an exchange of correspondence with the Svea Court of Appeal, in which the defendant was consistently referred to as C., a detention hearing was held on November 17, 2002 concerning the case. The record of the detention hearing in the Appeal Court reveals the following. The detainee was identified as the defendant by both his name and his social registration number. After having established that there was nothing to prevent the hearing the court decided, at the prosecutor’s request,

that it should be held in camera. After withdrawing to consider its decision, the court announced that the hearing was once again open to the public and in the presence of the prosecutor and the defendant dismissed the appeal. The detainee named was suspected on reasonable grounds of gross industrial espionage and there was the risk that he could both evade the due process of law and collude with others. In addition the Svea Court of Appeal ruled that the information presented during its hearing that was subject to confidentiality pursuant to Section 5.1 of the Secrecy Act was not to be disclosed. This prohibition was to remain in force until a decision to the contrary was issued.

The complaint was referred to the Svea Court of Appeal for information and a statement about the way in which it had dealt with the detention hearing on November 17, 2002. The information was to indicate what legal considerations had been taken into account with respect to the issue of secrecy.

The statement received from the Svea Court of Appeal (The President, Johan Hirschfeldt) referred to information and a statement submitted by Göran Persson, Chief Judge, which were attached. Johan Hirschfeldt stated that he himself had nothing to add to the opinions on the application of law and the routines referred to in this statement.

*Göran Persson's statement included the following.*

#### Secrecy issues

From the appeal and the City Court's files on this case it could be seen that information about the suspect's name, for instance, was subject to a secrecy order. While the case was being prepared in the Appeal Court, it became clear that the main reason for the secrecy ruling related to the investigation, as disclosure of the identity of the defendant would reveal what kind of secret information it was believed had been divulged.

Before the conclusion of the hearing and the withdrawal of the Appeal Court for its deliberations, the prosecutor and the defence lawyer were asked to present their opinion concerning the question of keeping the name secret. The prosecutor then informed the court that the investigation had reached a stage at which there was no longer any reason for secrecy. The only provision regarding secrecy that could possibly be invoked, according to the prosecutor, was Section 9.17 of the Secrecy Act, but he himself had no firm opinion on the matter. P.S. merely stated that his client had no desire for his name to be revealed. The assertion made in P.S.'s complaint to the Parliamentary Ombudsmen that both parties had requested that the name should remain secret is therefore erroneous.

In its deliberations the Appeal Court came to the conclusion that there were no grounds for continuing to keep the name secret. The premise on which the standpoint adopted by the court was based was that the decisions issued by a court of law must, as far as is possible, be public. This applies particularly to a final judgment. It may frequently be the case that a suspect has no desire for his name to be made public but this cannot justify secrecy. Nor could the Appeal Court find that the provisions of Section 9.17 of the Secrecy Act offered adequate grounds in any other respect for keeping the name secret. The standpoint adopted by the Appeal Court found no other expression than in its identification of the subject of its final judgment on the detention issue. Consequently, no specific ruling was issued on this matter, therefore, and none was considered necessary in view of the provisions of the first paragraph of Section 12.4 of the Secrecy Act.

As the City Court had not concluded the case and in doing so issued a decision as laid down in the second paragraph of Section 12.3 of the Secrecy Act, in our opinion there were no grounds for the Appeal Court to issue any ruling about continued secrecy.

The case was then referred to the Stockholm City Court for information and a statement about the legal considerations taken into account with respect to secrecy issues and permitting the use of a loudspeaker relay in connection with the detention hearing on November 8<sup>th</sup>, 2002, at which a detention order had been issued against the defendant "secret C".

The City Court (Chief Judge Lena Berke) submitted a response which referred to the information contained in an attached statement from Senior Judge Runar Viksten. Lena Berke asserted that she had nothing to add to this statement.

*Runar Viksten*

I presided at the detention hearing in case no. – – – on November 8, 2002 at the City Court. The legal considerations taken into account on the issues raised by the Parliamentary Ombudsmen were the following.

Section 9.17 of the Secrecy Act (SFS 1980:100) lays down that secrecy applies, for instance, to information about the personal circumstances of individuals subject to investigation in accordance with the provisions on the preliminary investigation of criminal offences if it is not evident that the information may be divulged without occasioning harm or injury to the individuals or anyone close to them. Section 12.1 of the same act lays down that this secrecy also applies in a court of law.

It is more than probable that information about someone's name is included in the concept of personal circumstances. C. was anxious for his name not to be made public. The case had attracted attention and had aroused great interest in the mass media. As things then were, it was of course uncertain whether the suspicions against C. would in fact lead to prosecution. In this light and in view of the presumption of secrecy implied by the "converse requisite" of injury, the City Court found that C's name should not be disclosed to the public. At the same time the court realised that it was important to allow as much public access as possible to the hearing. For this reason the public were permitted to be present during the sections of the hearing in which the charges and the response of the defendant were presented and also when the decision of the court was announced, while the court permitted C. to listen to the hearing from an adjacent room (by loudspeaker) while his counsel remained in the courtroom. During the major part of the hearing, which was held in camera, C. was of course present in the courtroom.

The decision of the City Court to conduct the hearing in camera, with the exception of the initial presentation of the charges and the defendant's response and the concluding announcement of the decision of the court, was based on the assumption that, as laid down in Section 5.1 of the Procedural Code, information would be presented during the hearing that was subject to secrecy. The secrecy provisions considered likely to apply were, as noted in the record, Sections 5.1, 9.17 and 2.1 & 2 of the Secrecy Act. The last two references were made because the suspicions involved crimes against the security of the realm in which diplomats from the embassies of foreign powers might be involved. In the court's opinion this implied, as is not the case when deciding to hold a hearing in camera on the grounds laid down in the first two provisions, that it was of exceptional importance for the information not to be divulged. In addi-

tion, other secrecy provisions, such as Section 8.18 of the Secrecy Act, could have been invoked in view of the alternative suspicion that the case involved industrial espionage. However, in the brief record of the hearing, the City Court went no further than to specify the four provisions on secrecy cited above.

I can only find that the City Court was correct in not making C's name public. It is, moreover, not uncommon for the City Court to determine, on the basis of the provisions of Section 9.17 of the Secrecy Act, that the name of the defendant is not to be made public. Consenting to allow C. to listen to sections of the hearing by loudspeaker relay was one way of resolving the conflict of opposing interests. The alternative, if C's name was to remain secret, would have been to hold the entire hearing in camera. The City Court considered it preferable to opt for the procedure adopted even though there is no direct support for this course of action in the statutes.

In his adjudication issued on December 30, 2003 *the Chief Parliamentary Ombudsman, Mr. Eklundh*, made the following observations.

#### **The legal regulations etc.**

In the second paragraph of Section 11 and in Section 12 of Chapter 2 of the Instrument of Government it is stipulated that hearings in a court of law are to be open to the public if no other legal provisions apply.

Section 5.1 of the Procedural Code contains, among others, the following provision. Hearings in a court of law are to be open to the public. If it can be assumed that information presented during the hearing is likely to be subject to the secrecy prescribed in the Secrecy Act (1980:100), the court may, if it considers it particularly important for the information not to be divulged, rule that the hearing will be held in camera where this information is concerned. In addition, hearings held during the preliminary investigation of a criminal offence or corresponding cases or issues, may also be held in camera if secrecy applies according to the provisions of Sections 5.1, 5.7 or 9.17 of the Secrecy Act.

Section 5.1 of the Secrecy Act states, for instance, that secrecy applies to information relating to the preliminary investigation of criminal cases and also to the use of coercive measures in such cases or other measures to prevent crime, if it can be assumed that the purpose of the measures contemplated or invoked will be thwarted or impaired should the information be divulged.

The first paragraph of Section 9.17 of the Secrecy Act stipulates that secrecy is to apply to information about an individual's personal or financial circumstances unless otherwise provided in Section 9.18, during investigations pursuant, for instance, to the provisions relating to the preliminary investigation of criminal cases and also to the use of coercive measures in such cases or other measures to prevent crime, unless it is clear that this information may be divulged without causing harm or injury to the individual or those close to him or her.

The secrecy laid down in the first paragraph of Section 9.17 of the Secrecy Act does not apply to decisions to bring charges, not to launch preliminary inquiries or to terminate preliminary inquiries (first paragraph of Section 9.18 of the Secrecy Act). Furthermore, this secrecy also ceases to apply, with cer-

tain exceptions, if the information is submitted to a court of law in connection with a prosecution (second paragraph of Section 9.18 of the Secrecy Act).

Sections 2.1 & 2 of the Secrecy Act contain provisions relating to secrecy in connection with issues relating to foreign affairs and the defence of the realm.

If, in the course of its adjudications and hearings, a court receives information from another court or other public authority where it is subject to secrecy, this secrecy is also to apply in the court concerned (first paragraph of Section 12.1 of the Secrecy Act).

The first paragraph of Section 12.3 lays down that the secrecy applying to information in cases or issues heard or adjudicated by a court ceases to apply in the case or issue if the information is disclosed at a public hearing in the same case or issue. This does not apply, however, to secrecy pursuant to Section 5.6 of the Secrecy Act. If information subject to secrecy as laid down in the first paragraph of Section 12.3 of the Secrecy Act is divulged at a hearing in camera, this secrecy continues to apply in accordance with the second paragraph during further proceedings in the case unless the court orders to the contrary. Once the court has concluded its proceedings in the case, this secrecy continues to apply only if the court includes a ruling to this effect in its judgment or decision. If a case or issue in which a court has ruled that secrecy will continue to apply to information is pursued further, the superior court must review this secrecy when it terminates its proceedings in the case or issue.

Section 12.4 of the Secrecy Act stipulates among other things that secrecy ceases to apply to information in cases or issues heard or adjudicated by a court of law if the information is included in a judgment or decision in the same case or issue, unless in the judgment or decision the court has ruled that this secrecy is to continue to apply. Continued secrecy may not include the final judgment or the corresponding section of some other decision, unless the safety of the realm or some other consideration of particular gravity renders it imperative. Moreover, if a case concerns the civil rights or obligations of an individual or suspicion that an individual has committed a crime, no secrecy order applying to a final judgment or the corresponding section of a decision may be issued unless a state of war exists, or the threat of war or some other exceptional circumstances resulting from warfare. If a case or issue in which a court has ruled in the manner referred to here is pursued further, the superior court must review this secrecy when it terminates its proceedings in the case or issue.

## **Adjudication**

### ***The City Court***

#### *Relaying the proceedings*

When the detention hearing began at the City Court, C. stated that he did not want his identity to be disclosed. The City Court permitted C. to listen to proceedings from an adjacent room while the hearing remained open to the



public, i.e. when the charges and the response of the defendant were heard and when the court announced its decision. The response submitted by the City Court reveals that the court found that C's name constituted information of the kind subject to secrecy by virtue of Sections 9.17 and 12.1 of the Secrecy Act and that as it was at the same time important to allow the public access, as far as possible, to the proceedings the only alternative to the loudspeaker relay was to hold the entire hearing in camera.

As the principle of public access to hearings also applies to detention hearings, the court should be careful to order hearings in camera only during those sections of the proceedings where this is justified (cf. Edelstam, *Offentlighet och sekretess i rättegång*, (Public Access and Secrecy at Trials) p. 157 and the Parliamentary Ombudsmen's Annual Report for 1985/86, p. 90). It was therefore correct for the City Court to allow public access to some sections of the detention hearing. This public access was vitiated to some extent, however, by the decision to allow the loudspeaker relay.

"Loudspeaker relay" is not a term used in the Procedural Code but is used to describe the possibility open to a court of law of permitting an individual to listen to testimony by means of a loudspeaker in an adjacent room. The legal basis for this measure can be found, for instance, in Section 36.18 and the first paragraph of Section 37.3 of the Procedural Code. These provisions are intended for situations in which it can be assumed that fear or some other reason will prevent an individual from telling the truth freely in the presence of a party or that one party or a spectator will obstruct testimony. In this kind of situation the court may prohibit one of the parties or a spectator from being present during an examination. Testimony that has been given in the absence of one of the parties for this reason should be recounted to the extent required on their return. An alternative to this is to arrange a loudspeaker relay for the individual who is not present.

As pointed out above, an order to make an exception from the principle of public access to hearings in a court of law must be based on a legal provision. As the City Court has also pointed out in its response, there were no grounds in law for permitting C. to be absent from the detention hearing in order to ensure that his identity remained secret. There was, in other words, no scope for such a "pragmatic" resolution of the conflict envisaged by the court. Instead, the court was obliged to decide whether to hold the hearing in public or if the circumstances justified a hearing in camera as provided in Section 5.1 of the Procedural Code.

#### *Secrecy issues*

The City Court ruled that, pursuant to Sections 5.1, 5.7, 9.17 and 2.1 & 2, of the Secrecy Act, the hearing was to be held to some extent in camera. I have no reason to question this decision.

As has already been mentioned, the City Court considered that information about C's name was subject to the secrecy laid down in Section 9.17 of the Secrecy Act. In the court record of the hearing C. is referred to consistently as

“secret C” or “C”. The identity of the detainee was not therefore disclosed in its decision.

Section 9.17 of the Secrecy Act lays down regulations to protect the interests of individuals during preliminary investigations, for instance. These stipulate that secrecy is to apply to information about the personal or financial circumstances of individuals unless it is clear that this information may be divulged without occasioning harm or injury to these individuals or anyone close to them. Names or social registration numbers are included in the concept of personal circumstances and may therefore be subject to secrecy in accordance with these provisions. It is also clear that a suspect or someone close to a suspect could suffer harm should his or her name or social registration number be divulged during a preliminary investigation. During a preliminary investigation, moreover, information about the name or social registration number of a suspect may be subject to secrecy by virtue of other regulations, for instance to avoid jeopardising the investigation, as laid down in the first paragraph of Section 5.1 of the Secrecy Act.

The issue that arises in this case is to what extent information about the identity of a suspect may be subject to secrecy in a decision issued by a court of law.

The provisions of the second paragraph of Section 12.4 of the Secrecy Act lay down that a ruling that secrecy should continue to apply to information submitted in a case or issue heard or adjudicated by a court may not include the final judgment or the corresponding section of some other decision unless the safety of the realm or some other interest of particular gravity renders it imperative. Moreover, if a case concerns the prosecution of an individual on a criminal charge, no secrecy ruling may be made about the final judgment or the corresponding section of some other decision unless a state of war exists, or the threat of war or some other exceptional circumstances resulting from warfare.

In the *travaux préparatoires* to the Secrecy Act it is stated that from the point of view of the rule of law it is very important for the proceedings and decisions of the courts to be open to public scrutiny as far as possible (Government Bill 1979/80:2 Section A, p. 92). In the case of final judgments or the corresponding sections of other court decisions that are not judgments, public access is a particularly important safeguard for legal security. For this reason, the possibilities of imposing secrecy on these elements in the judgments and decisions issued by courts of law should be severely restricted (p. 103).

In the *travaux préparatoires* to Section 12.4 of the Secrecy Act, no specific attention is paid to what is meant by the wording “final judgment or the corresponding section of some other decision”. The question is how to interpret this wording in proceedings involving a criminal offence.

The first paragraph of Section 30.5 of the Procedural Code lays down that a judgment in a criminal case is to specify in separate sections the court, the time and place of pronouncement of the judgment; the parties, their attorneys or counsel, and the defence counsel for the defendant; the final judgment; the pleas of the parties and the circumstances on which they are based, and rea-

sonning in support of the judgment, including a statement of what has been proved in the case. The wording “final judgment” in the Procedural Code has therefore a very restricted meaning. This is confirmed by the statement in the commentary on the Procedural Code that in its final judgment the court is to indicate both the applicable statutes and the legal specification of the offence (Fitger, *Rättegångsbalken (The Procedural Code)*, Vol. 2, p. 30:13). A final judgment in the sense intended in the first paragraph of Section 30.5 of the Procedural Code merely contains, therefore, specification of the relevant statutes, legal designation of the criminal offence and the sentence etc. in the way they are listed in a conviction and not, for instance, information about the identity of the defendant.

However, in my opinion the legislators cannot have intended the wording “final judgment or the corresponding section of some other decision” in Section 12.4 of the Secrecy Act to be interpreted in such a narrowly technical way as suggested in the preceding paragraph. In construing the provision we must take into account that the intention of this restriction of the power of the courts to impose secrecy is to guarantee public scrutiny of their decisions and the resultant protection this offers of the legal rights of individuals.

If this intention is to be fulfilled, the identification in a judgment in a criminal case of the defendant must be considered the kind of information included in the wording “final judgment or the corresponding section of some other decision” in the second paragraph of Section 12.4 of the Secrecy Act. It is evident that the requirements of public access and legal security would not be fulfilled if all that could be learnt from the public sections of a judgment in a criminal case was that an unidentified individual had been convicted of a certain crime and sentenced to a certain penalty.

Interest in the transparency of criminal proceedings with regard to the identity of the defendant is in actual fact satisfied in other ways as well. Any secrecy concerning the identity of the defendant required to avoid jeopardising the preliminary investigation, as laid down in the first paragraph of Section 5.1 of the Secrecy Act, may be considered to come to an end when charges are brought. The secrecy required during the preliminary investigation to protect the defendant’s personal and financial circumstances stipulated in the first paragraph of Section 9.17 of the Secrecy Act ceases to apply – with certain specific exceptions – by virtue of Section 9.18 of the same act when the information is submitted to a court in connection with prosecution. It can also be mentioned that the specific secrecy stipulated explicitly by the wording of Section 9.16 of the Secrecy Act during the hearing of certain types of cases by courts of law does not apply to the identity of the defendant.

However as this case does not involve judgments but a detention order, the question arises of what is meant in the second paragraph of Section 12.4 of the Secrecy Act by the wording “the corresponding section of some other decision”.

To begin with, there can be no doubt that the wording includes final decisions. If the provision had been intended to apply, in addition to final judgements, only to such decisions it could however have been expressed in a

simple way. The most appropriate interpretation would seem to be that the legislators intended the provision to include at least some non-final decisions.

There are occasions when in formulating a ruling on the appointment of a public defence counsel during a preliminary inquiry a court will avoid indicating the identity of the defendant in the “decision” itself for the sake of their integrity. In my opinion it cannot justifiably be claimed that this practice constitutes an unacceptable violation of the principle of public access or legal rights.

The situation is, however, different when dealing with the decision of a court that deprives an individual of liberty. Unlike the appointment of a public counsel, a detention order involves a coercive legal measure for the individual concerned. In addition, we should bear in mind that the decision to appoint a public counsel is normally made by a judge in chambers whereas the decision to issue a detention order must, for reasons of legal security, be made at a hearing. As my presentation of the legal regulations has made clear, the fundamental principle is that hearings in courts of law must be public. It follows, therefore, that the principle of public access must be accorded particular weight where decisions made at court hearings are concerned.

By virtue of Section 8 of Chapter 2 of the Instrument of Government and Article 5 of the European Convention, all citizens are protected against deprivation of their liberty by a public authority. To conceal the identity of detainees would therefore obviously involve a drastic restriction of the possibilities of monitoring the legal grounds on which detention orders are based.

The importance attached by the legislature to the principle that deprivation of liberty must always be a matter of public record can be found for instance in the provision in the first paragraph of Section 7.2 of the Secrecy Act. This lays down that the secrecy applying to information on the state of health and personal circumstances of individuals in the health and medical services does not cover decisions made in accordance with the legislation on compulsory mental care or forensic medical care that involve the deprivation of liberty. One of the reasons for this exception from the secrecy that normally applies in the health and medical services is that it is considered more important to enable scrutiny of compulsory mental care than to protect the integrity of individuals.

The *travaux préparatoires* relating to this provision contain the following comments. On the whole the health and medical services presuppose voluntary participation, but regulations in specific statutes may involve some degree of compulsory treatment. In the memorandum on which the drafting of the Secrecy Act was based, it was stated that for the sake of legal security and public scrutiny less stringent secrecy should apply to cases involving coercive measures based on such regulations than otherwise provided. It was of particular importance according to the memorandum for cases involving deprivation of liberty not to be decided in secret. Some criticism of this standpoint was expressed in the responses to the draft when circulated. However, the Minister responsible expressed the view that it was important to uphold the right of public access when measures against individuals were concerned in these cases. He therefore recommended, in accordance with the proposal in

the memorandum, that decisions of “the current parole boards, decision-making boards and psychiatric boards as well as decisions made in the social services about the compulsory care of individuals” should be open to the public (Govt. Bill 1979/80:2, Vol. A, p. 164). According to another statement, this was also to apply to cases in the Health and Medical Services involving measures leading to the deprivation of liberty (p. 175).

Another example in which the principles of public access and legal security can be considered to outweigh concern for the protection of the integrity of the individual can be found in the provisions on temporary custody in the second paragraph of Section 13 of the Police Act (1984:387). Point 3 of the first paragraph of Section 9.18 of the Secrecy Act states that secrecy as laid down in the first paragraph of section 9.17 does not apply to information about temporary custody of this kind. The reason is that for the sake of legal security great importance is attached to ensuring that decisions on temporary custody are open to public scrutiny (Regner et.al., *Sekretesslagen, En kommentar [The Secrecy Act. A Commentary]*, p. 9:54.)

In my opinion it is natural that the provisions in the second paragraph of Section 12.4 of the Secrecy Act also apply to non-final court decisions that involve the deprivation of an individual’s liberty. For reasons that correspond to those accounted for here concerning deprivation of liberty in the health and medical services and temporary custody as laid down in the Police Act, the provision should be construed as meaning that the sections of a decision to which secrecy may not apply are also those containing explicit information about the identity of the individual deprived of liberty. There can be no doubt that applying the provision in this way best accords with the principle of public access that is of fundamental significance for judicial proceedings in countries where the rule of law prevails.

In addition to the arguments presented here, it could also be pointed out that a detention order that does not identify the detainee cannot be enforced. Should it be preferred to identify the detainee in a separate annex to the decision, this must therefore also be considered to form an inseparable part of the detention order, which from the point of view of secrecy cannot be treated differently from its other sections.

To sum up, therefore, it is my opinion that the provisions of the second paragraph of Section 12.4 of the Secrecy Act make it impossible to invoke, for instance, Sections 5.1 or 9.17 of the same act to impose secrecy with regard to the identity of the defendant in a decision that will result in his or her detention. The expressed desire of the defendant that his or her identity should not be divulged is of no significance in this context. How the law stands in this respect can hardly, however, be considered totally clear, and I therefore see no reason to criticize the City Court for its treatment of the issues discussed here.

### ***The Court of Appeal***

At the request of the prosecutor, before the defendant had presented his plea and the prosecutor stated his response, the Court of Appeal had already ruled that the detention hearing would be held in camera. The reasons for this are

not made clear in its record of the hearing. From the response submitted by the Court of Appeal, however, the most immediate explanation is that it was for the sake of the secrecy of the investigation, as laid down in Section 5.1 of the Secrecy Act. The hearing was opened to the public again when the court announced its decision. In this decision, the Court of Appeal identifies C. both by name and by his social registration number. In view of what I have already said about the City Court's treatment of the issue of secrecy with regard to C's identity, I consider that the Court of Appeal was correct in identifying him in its decision. The Court of Appeal was of course not bound by the ruling of the City Court pursuant to Section 5.4 of the Procedural Code that information about the identity of C. submitted during its hearing was not to be divulged. As stated by the Court of Appeal, no specific decision was required to revoke the secrecy concerning information about C's identity (cf. the first paragraph of Section 12.3 and the first paragraph of Section 12.4 of the Secrecy Act).

As I have stated above, the courts should be careful to hold only those sections of hearings in camera for which it is really justifiable. However, I see no reason to express any criticism of the Court of Appeal in this respect. I would like to point out, however, that the reason for ruling that a hearing is to be held in camera should be included in the record or any other report of the hearing (see the first paragraph of Section 6.3 of the Procedural Code).

### **Concluding observations**

Recently I have noticed that courts have, on a number of occasions, concealed the identity of the defendant in detention orders. In her book *Sekretess inom rättsväsendet (Secrecy in the Legal System)* Anna-Lena Dahlqvist has provided examples of how it is possible to word the records of detention hearings and decisions when the identity of the defendant cannot be revealed (p. 221). The response submitted by the Svea Court of Appeal in this case indicates, on the other hand, that the court did not consider that it would be possible not to disclose the name of the detainee in this particular detention order. In other words, there are different opinions on this issue.

Arguments could, of course, be presented – particularly in the light of the introduction of what has been termed the converse requisite of injury in Section 9.17 of the Secrecy Act – for the viewpoint that solicitude for the integrity of suspects in preliminary inquiries justifies keeping their names secret in detention orders. Solicitude of this kind in individual cases must, however, be balanced against the principle that public scrutiny of judicial proceedings is required to ensure legal security in a state subject to the rule of law. In my opinion, greater weight must be ascribed to the protection provided by public scrutiny of the legal rights of individuals in cases such as the one dealt with here than solicitude for their personal integrity.

As I have indicated above, the legal situation with regard to the application of the second paragraph of Section 12.4 of the Secrecy Act in detention hearings is not however completely clear. In my opinion it would be appropriate to raise this issue in connection with the review of the Secrecy Act that is

currently taking place. I am therefore submitting a copy of this adjudication to the Ministry of Justice and the Parliamentary Committee on Justice.

### 3.2 An inquiry initiated by the Parliamentary Ombudsmen into the action of a school in undertaking searches of pupils' bags and lockers and whether these measures contravened the provisions of the second sentence of Article 6 of Chapter 2 of the Instrument of Government concerning protection against physical searches, house searches and similar encroachments

(Reg. no. 1924-2002)

On April 26, 2004 *the Parliamentary Ombudsman, Ms André*, issued an adjudication with the following contents.

#### **Initiation of the inquiry**

An article on the home page of *Bärgslagsbladet* on May 28, 2002, contained a report of an event that took place at Sture School in the local authority of Arboga on Friday May 24, 2002. According to the article, a search of pupils' bags had been organised by the school administrators. In a few cases wallets had also been searched. The aim of the searches was to discover balloons and water pistols. Games involving water had taken place at the end of previous school years. No pupil was allowed into the school unless they had displayed the contents of their bags. A note was made of the names of those refusing to do so and they were later required to speak to the principal. A search of student lockers had also taken place after an anonymous tip-off that drugs were to be found in the school.

#### **The inquiry**

I decided to launch an inquiry and to request a statement from the Committee for Child and Youth Affairs in the local authority of Arboga. The official response submitted by the board (the majority) consisted of a statement signed by the Director of Education, Lars Strååt. His statement contained the following.

The background to the events that took place on Friday May 24, 2002 is described in the letter sent by the Principal, Gunilla Åhlén, to the parents and guardians of the pupils (*see below, Parliamentary Ombudsman's comment*). There is no reason not to credit this description.

The principal's letter also presents the justification for the school's actions. There are no reasons for not accepting this justification. The administrators of Sture School took the measures considered appropriate to protect pupils and staff from being the victims of a "water battle".

In connection with the information provided by the principal on the "Locker search" it should be pointed out that there was a suspicion that narcotic substances were to be found in the lockers of one or more pupils.

In the material submitted as a basis for the official response, which had been signed by the principal at that time, Gunilla Åhlén, the following could be found.

Bärgslagsbladet published the following article on May 28, 2002, "Pupils protest against searches". Our responses to the allegations made in the article can be found below:

Nobody admitted

In the article it is alleged that nobody was admitted to the school unless they had revealed the contents of their school bags. The letter sent to the pupils' homes (*see below, Parliamentary Ombudsman's comment*) stated that no pupil was refused admittance to the school. Even pupils who refused to open their bags were admitted.

Hauled before the principal

The pupils – 9 in number – who refused to reveal the contents of their bags were asked to wait outside and speak to a teacher, who explained why this measure had been adopted. The names of these 9 pupils were recorded so that discussions could be arranged with their mentors. No pupil has come forward to confirm that any teacher also searched wallets. The pupils were asked to open their bags themselves and display what they contained.

Locker search

The pupils in grade 8 were asked to open their lockers under the supervision of two of the caretakers. Only pupils were allowed to touch the contents of the lockers. No pupil refused to open her or his locker. Nothing suspicious was encountered in the lockers. We had received a false alarm. I attach the contract drawn up between Sture School and its pupils—the school's copy and a pupil's copy as Annex 2 and Annex 3 (*see below, Parliamentary Ombudsman's comment*). The school did not contact the parents of pupils in grade 8 as nothing suspicious was found.

Posters in the entrance

I attach copies of the posters on display in the entrance. Annex 4 (*not included here, Parliamentary Ombudsman's comment*).

Turning pupils away

No pupils were turned away from the school. See above.

Part of the contents of the letter sent by Gunilla Åhlén to the parents and guardians of pupils at Sture School consisted of the following.

In view of the television report and the newspaper articles, I would like to provide you with the following information.

On Thursday May 23 games involving balloons filled with water and water pistols took place during school hours and as a result certain pupils were drenched. This was an unpleasant experience for both pupils and members of the staff.

At Sture School we endeavour to maintain pleasant working conditions for everyone at the school during school hours. We apply the Workplace Environment Act, the plans laid down for schools in the local authority of Arboga and our own rules for behaviour. The school is a workplace where everyone – both staff and pupils – must be able to go about their work, collaborate and trust each other. Everyone should do their best to ensure that the environment is pleasant and to make the work enjoyable. This is best achieved by showing consideration, courtesy and respect for each other.

We do not consider that this has been complied with when either pupils or members of the staff risk being drenched at their workplace.



Before Friday May 24 the staff were informed by worried pupils that there was to be a more intensive water battle on Friday. Together with the staff I then decided to

- post notices at all the entrances forbidding water pistols and the like
- admit students through one of the entrances
- ask them to open their bags and hand over balloons and water pistols.

Pupils who did not want to open their bags were asked to wait so that they could talk to a teacher who could explain why this measure had been adopted. A note was also made of the names of these pupils – 9 in total – so that a discussion could be arranged with their mentors. No pupil was refused admittance to the school. Even the pupils who refused to open their bags were allowed to enter.

Some pupils have amused themselves by throwing their friends into the pond in Ahllöf Park. Nobody should be submitted to such humiliating treatment or the risk of injury it entails. For this reason the pond has been emptied.

We hope that all parents will cooperate with us at the school and speak to your children about the importance of arranging a dignified and pleasant end-of-term ceremony.

Attached to the response was a form headed *Contract drawn up between Sture School and the pupil* which contained the following section.

This contract is a requirement for possession of a locker.

This contract permits the principal, the principal's deputy together with the caretaker or the caretaker's deputy to procure entry to a pupil's locker if there is a well-founded suspicion that the pupil is storing any of the following in the locker.

However, the pupils will first be given the opportunity to open their lockers themselves. If pupils refuse to do so or cannot be contacted, the school has the rights specified above.

On **every** occasion entry is procured to a locker by the school, the pupil's parent or guardian will be informed. The police may also be notified.

1. DRUGS. All substances legally classified as narcotics.
2. ALCOHOL. All beverages legally classified as alcohol (i.e. alcoholic beverages with an alcohol content in excess of 2.25 per cent by volume).
3. WEAPONS. All weapons, including knives and other objects, as laid down in Section 36.3 of the Criminal Code.
4. STOLEN or RECEIVED PROPERTY.
5. SYMBOLS or anything else that embodies INCITEMENT TO RACIAL HATRED
6. TOBACCO and SNUFF

### Adjudication

The second sentence of Article 6 of Chapter 2 of the Instrument of Government stipulates that all citizens are protected in their relations with the public administration against physical searches, house searches or similar encroachments. This protection is not absolute but Article 12 of Chapter 2 of the Instrument of Government lays down that it may be restricted by law, for instance, to achieve a purpose that is acceptable in a democratic society. Ex-

amples of this kind of legally endorsed restriction of this protection may be found in the provisions of Chapter 28 of the Procedural Code which entitle courts, prosecutors, investigating officers and – in exceptional cases – police officers to order house searches and physical searches in the course of the investigation of a criminal offence, subject to certain conditions.

Schools in the state educational system are included in the concept of the public administration laid down in Article 6 of Chapter 2 of the Instrument of Government. However, there is no legislation that entitles a principal or any other school official to invoke measures such as physical searches or house searches against pupils. What is decisive in determining this case is therefore whether the search of a bag and a locker is to be regarded as a physical search or a house search in the meaning of these terms in Article 6 of Chapter 2 of the Instrument of Government.

#### *Searching bags*

From the response it appears that the principal together with other members of her staff decided to ask the pupils to open their bags and hand over balloons and water pistols. Pupils that did not want to open their bags were asked to wait outside the school so that they could talk to a teacher. A note was made of the names of these pupils so that discussions could be arranged with their mentors and they were then admitted to the school.

To begin with, I can determine that the inquiry provides no support for the allegation that a search was made of any wallets or that any pupils were refused admittance to the school.

When, subsequently, we turn to the request to the pupils to open their bags, I find as follows.

Physical search involves not merely the search of what somebody is wearing but also objects that they may be carrying, such as a bag for example, (see Government Bill 1975/76:209 p. 147). In this particular case, it has not been made clear whether the bags were searched by the staff of the school or merely opened so that their contents could be inspected. This notwithstanding, the only conclusion I can reach is that the measure must be considered to constitute a physical search in the sense intended in the Instrument of Government. The school's administrators were not, therefore, entitled to invoke the measure without legal support. As pointed out above, there is no support in law for the actions of the school's administrators. They cannot therefore be exonerated for the measure they adopted.

The administrators of the school have a responsibility, laid down, for instance, in the Work Environment Act (1977:1160) and the educational statutes, for maintaining a sound working environment. The administrators must therefore be considered to possess the power to invoke some measures within the framework of their general accountability for the maintenance of order in the school. In this case, according to the official response, the administrators took the measures they considered appropriate to protect the pupils and staff from a "water battle". It is of course incumbent on school administrators to prevent games that may degenerate and lead to violence, for instance, or da-

mage. Indeed I have some sympathy with the view that the administrators were required to take effective action in the case in question. In their endeavours to protect pupils and staff, however, the administrators must adopt methods and recourses supported by current law. I do not, on my part, have enough knowledge of the circumstances in this case to enable me to suggest any other conceivable methods of maintaining order in the school. I will therefore refrain from expressing any opinion on this aspect of the issue.

In this context, discussion may be justified of whether school administrators need extended powers to enable intervention to discharge their responsibility to maintain order in a school. To what extent the educational statutes should be supplemented in this respect is a question that may be of interest to those involved in the current legislative review at the Ministry of Education and in discussion of a new Education Act.

#### *Search of pupils' lockers*

The Parliamentary Ombudsmen have previously found no support for the view that the use of a duplicate key to open a pupil's locker and search its contents constitutes a measure that can be considered a house search in the sense intended in the Instrument of Government (see the Parliamentary Ombudsmen's Annual Report for 1978/79, p. 396 and 1988/89, p. 352). The latter adjudication contained the following observation by the Parliamentary Ombudsman, Mr. Ragnemalm.

What is decisive in coming to this conclusion is that I do not view a pupil's locker as a space in which a pupil may conceal property from the school administrators. It is, however, extremely important for the pupils to understand the terms on which they dispose of their lockers. Otherwise there is a risk that they may feel that they have been subjected to maltreatment that has violated their integrity in connection with events such as the inspection of the lockers at Heidenstam School. It should therefore be incumbent on the school to inform pupils when they are allocated lockers that they are intended only for the safekeeping of books and other material required for their schoolwork and that they are not secure in the sense that they are protected from inspection by the school authorities or by the constitutional prohibition against house searches. In addition, pupils should be informed that the school administrators have access to duplicate keys to the lockers.

The statement submitted by the principal and the copy of the contract attached to the official response clearly indicate the conditions for possession of a locker, including, for instance, that on certain conditions the principal can procure entry to the lockers. Therefore the pupils have been informed about the terms on which they dispose of the lockers.

According to the contract, before the principal can procure entry to a locker there must be a well-founded suspicion that it is being used to store an object listed among the prohibited items. The article in *Bärgslagsbladet* alleges that in this case the search was based on an anonymous tip-off. In his response, the Director of Education states that there was a suspicion that narcotic substances were being kept in one or more of the lockers. Whether the suspicion that this gave rise to could be considered well-founded or not is a

matter of judgement. On the whole, the Parliamentary Ombudsmen are relatively cautious about expressing opinions on such issues. I find no reason to probe any further or to take a standpoint on whether the correct decision was made in this case or not.

To sum up, I find no reason to criticise the school administrators in any way in connection with the search of the lockers. However, I have noted that the parents and guardians received no notification of the search, even though the contract described above stipulates that this is required on every occasion.

---

After having expressed the criticism above concerning the search of the pupils' bags, I am terminating the case.

In view of the observations about extending the powers of school administrators to intervene in order to maintain order in a school, I am forwarding a copy of this adjudication to the Ministry of Education for its attention.

### 3.3 An inquiry initiated by the Parliamentary Ombudsmen into the cooperation of the Swedish Migration Board with the police authorities in a case involving enforcement of a deportation order

(Reg. no. 1356-2001)

In an adjudication issued on July 11, 2003, *the Parliamentary Ombudsman, Mr. Berggren*, made the following observations.

#### **Initiation of the inquiry**

Reports in the media during April 2001 included the following allegations about the way in which a case involving enforcement of a deportation order had been handled.

F.K., registered as a Bosnian citizen, was summoned by letter to the Swedish Migration Board's office in Norrköping on February 14, 2001, "for information about work-placement". F.K. arrived on the day in question and spoke first to a case-officer. When he left the case-officer's room he was arrested by the police and taken to the refugee centre at Flen. He was deported from Sweden to Sarajevo on February 22, 2001, leaving his wife and their two small children in Sweden. They maintained that F.K. had been "decoyed into a trap".

I decided to inquire into this matter as a special case.

#### **The inquiry**

In an official response dated May 28, 2001, the Swedish Migration Board made the following statement.

The Swedish Migration Board took over main responsibility for the administration of expulsion orders on January 1, 1999. Where the event in Norrköping is concerned, the case relating to the return of the individual in question has never been dealt with by the Swedish Migration

Board nor previously by the Swedish Immigration Board. As laid down by the legislation then in force and current legislation, it was always the responsibility of the police authorities. When the expulsion order gained the force of law it was therefore sent directly to the police authorities for enforcement on August 31, 1998.

The task assigned to us includes responsibility for providing organised activities for individuals registered in the reception system. This also applied to the individual in Norrköping. In accordance with the Board's routines, the provision of activities of this kind for individuals subject to valid expulsion orders is to continue until fourteen days before the date on which their departure has been booked. Participation in organised activities of this kind is a requirement before a full daily allowance can be paid.

It was in connection with these routines that the individual in Norrköping was summoned by his case officer.

We attach an account of the "event" from the Board's unit in Norrköping where it took place.

As a result of the event in question and the attention it has attracted, the administration of the Swedish Migration Board has given the entire organisation the task of reviewing current routines for cooperating with the police. This task involves not only situations where individuals have been served with valid deportation orders but also review of the routines in which we need police expertise and also in other contexts, for instance the enforcement of detention orders in connection with the inquiries relating to applications for asylum.

As a result of this review, it has been found that in some cases there are no routines for making documentary records of the information which, in practice, is always provided to those applying for asylum or permits. The necessary amendments and updating of current descriptions of routines is taking place.

The account attached to the official response contained the following information.

F.K. travelled together with his wife and one child to Sweden in January 1997 and applied for asylum. His application was rejected on April 25, 1997, by the Swedish Immigration Board (now the Swedish Migration Board) which also then decided that he should be expelled. He received notification of the decision on May 14, 1997. Appeal against the decision was submitted to the Aliens Appeals Board, which rejected it on August 31, 1998.

The Aliens Appeals Board sent its decision to the Police Authority in Östergötland, at the time of the decision the agency responsible for enforcement of the expulsion order. The Swedish Migration Board did not assume initial responsibility for the enforcement of expulsion orders until January 1, 1999.

Between October 1998 and February 2001, the K. family had submitted seven (7) applications as provided by Section 5b of Chapter 2 of the Aliens Act, commonly called "new applications", of which all had been rejected by the Aliens Appeals Board. On January 19, 2000, the Permit and Reception Unit of the Swedish Migration Board in Norrköping conducted a review of "old" cases which the police authorities were responsible for enforcing and where the deportee had not been registered in the Board's reception system. One of the Migration Board's duties as the central agency for immigration is the regular monitoring of the progress of cases and the expected date of enforcement. Reviews of this kind are conducted in collaboration with the police authorities.

On February 5, 2001, the Migration Board sent a letter to those responsible for F.K's work placement as no report had been submitted on

his attendance. This letter was returned with the superscript "addressee unknown".

On February 7, 2001, the Migration Board therefore sent a letter to F.K.'s home address so that he could help to clarify confusion about his participation in the work placement and any discrepancies that may have arisen. A similar letter was at the same time sent to another individual who had been given a work placement with the same voluntary association.

During the period February 5–10, 2001, the police authorities contacted the Migration Board on a number of occasions. To begin with their queries concerned F.K.'s home address and later where he could be found during the day.

The Migration Board informed the police of the home address registered with the Board and told the police that he had been given a work placement and should be found there during the day. The Migration Board also referred to the doubts entertained about the address of this work placement and that F.K. had therefore been summoned to the Migration Board's offices on February 14 to sort out any discrepancies. The police authority asked whether it would be possible for police officers to come to the Migration Board's offices on that date to speak to F.K. The Board could find no reason to object to the presence of the police on its premises in order to speak to F.K. No discussions about "decoying" F.K. to the Board's offices ever took place with the police and from the point of view of the Migration Board they would have been pointless as all the time his home address was on file and he could be contacted there if necessary.

When F.K. came to the Board's offices together with another individual on the same work placement, the lack of clarity about the address at which he was working and the attendance reports was resolved. F.K. was then informed that there were police officers on the premises and asked whether he had any objection to speaking to them. F.K. stated that he had nothing against talking to the police officers and left the Migration Board's offices with them calmly and with no fuss.

During my informative visit to the Swedish Migration Board on September 6, 2001, I was able to ascertain the Board's general opinions on cooperation with the police (see case file 2946-2001). The Board then submitted a revised agreement with the National Police Board dated June 25, 2001, about the division of responsibilities between the Swedish Migration Board and the police authorities in the enforcement of expulsion and deportation orders (GDM no. 8/01).

I have also been provided with access to file K 11251-01 by the police authorities in the county of Östergötland.

#### **The legal regulations etc.**

Since January 1, 1999, as laid down in Section 11 of Chapter 8 of the Aliens Act (1989:529), decisions concerning deportation or expulsion are in principle to be enforced by the Swedish Migration Board. In certain specific cases listed in this section, the Migration Board may refer a deportation or expulsion order to the police authorities for enforcement, if the deportee or expellee is a fugitive, cannot be traced without police assistance or if it can be assumed that enforcement of the order will require coercion.

Deportation or expulsion orders issued before the end of 1998 and referred to the police authorities but which had not been enforced before January 1, 1999, are dealt with according to the provisions that previously applied. These laid down that the police authorities had overall responsibility for the enforcement of deportation or expulsion orders.

Section 12 of Chapter 8 of the Aliens Act lays down the following:

Decisions of police authorities on the refusal of entry, decisions by the Migration Board on refusal of entry that are to take immediate effect and decisions or judgments issued by a court of law on deportation shall be enforced without delay.

In cases other than those referred to in the above paragraph, aliens who have been refused entry shall leave the country within two weeks and aliens subject to deportation within four weeks of the decision gaining the force of law, unless otherwise determined in the decision.

If an alien has not left the country within the prescribed period or it can be assumed with certainty that he does not intend to leave the country voluntarily within this period, the decision is to be enforced as soon as possible by the authority that, pursuant to section 11, is responsible for enforcement.

According to Section 6 of the Administrative Procedure Act (1986:223), which is headed *Collaboration between authorities*, every authority is to provide other authorities with assistance within the framework of its own operations. Section 7.2 of the Government Agencies and Institutes Ordinance (1995:1322), which is applicable for the Swedish Migration Board, stipulates that the head of the authority is to promote collaboration between the board and other authorities and adopt other methods that will benefit the state as a whole.

Section 15.5 of the Secrecy Act (1980:100) lays down that an authority is, when requested by another, to provide information it possesses insofar as this is not prohibited by provisions relating to secrecy or by consideration of the requirements of its own routines.

As the central government authority for migration and citizenship issues, the Migration Board bears ultimate responsibility for the return, for instance, of aliens that do not have permits to stay in Sweden. In this connection, for instance, the Migration Board must pay particular attention to monitoring how effectively authorities deal with issues relating to the legislation on aliens and citizenship (Section 2.5 of the Instructions laid down for the Migration Board, 1988:429).

The government enquiry into review of the regulations and practices relating to the enforcement of deportation and expulsion orders has, in its report SOU 2003:25 *Enforcement when identification is unclear etc.*, proposed amendments to the provisions that apply to the authorities responsible for and involved in enforcing these decisions. This report is currently being studied by the Ministry for Foreign Affairs.

### Adjudication

As has been made clear above, since January 1, 1999, there has been a system in which the Migration Board is responsible for the enforcement of the majority of decisions while the police authorities have assumed this responsibility in cases, for instance, which the Migration Board has referred to them. The case examined here, however, was being dealt with according to the previous regulations, which laid down that enforcement was the responsibility of the police authorities. This notwithstanding, it raises issues relating to cooperation between the Migration Board and the police authorities where the enforcement of decisions is concerned. These issues were already recognised in connection with the enactment of the statutes in 1988 in which the responsibility for the enforcement of decisions was transferred to some extent from the police to what was then the Swedish Immigration Board; fears were expressed that ascribing a twofold role to the authority would reduce confidence in the decisions it reached. It was considered that placing the decision making and executive function in the same hands was a deviation from the principle that a distinction should be maintained between the agencies responsible for decisions and for enforcement.

Cooperation between authorities is also discussed in the report referred to above SOU 2003:25 (Section 4.6.4).

The directives relating to cooperation have been drawn up in consultation by the Swedish Migration Board and the National Police Board and were published by the Migration Board in Circular 2001-06-25 GDM no. 8/01 and also in a later issue, 2003-03-19, GDM no. 14/03 under the heading *Division of responsibilities between the Swedish Migration Board and police authorities in the enforcement of deportation and expulsion orders*. Circular GDM 14/03 contains, for instance, the following.

When an order has been referred to the police for enforcement, the Swedish Migration Board is responsible for the continuous provision of information likely to be significant for the enforcement to the police authority. In assuming responsibility for the enforcement of the order, the police authority must, in essence, be considered to have asked for this information. Therefore no special request is required in each individual case.

The authorities should, moreover, organize continual contact and meetings, both locally and regionally, to enable discussion of the current situation in enforcement cases.

The board may learn that an alien is no longer in Sweden, as he or she has submitted an application from abroad. If the board then informs the police authority, there is no longer any need to establish the whereabouts of the alien and the case may be terminated.

In many other situations when aliens remain in Sweden the board may also receive information that can have a bearing on enforcement. Information may be received in speech or writing, from relatives, other authorities etc. It can also come from some other individual or even anonymously. In some cases, an alien may make personal contact with the board for some reason, to be registered again, for instance. Aliens may be observed at a centre without being registered there or may apply again for a permit using different identities.

It goes without saying that the board should inform the police authorities in these and similar cases. It can be noted here as well, that anyone



evading a deportation or expulsion order has forfeited the right to support as laid down in the Act on the Reception of Asylum Seekers etc. The board is therefore obliged to contact the police authorities when an alien wishes to re-register to ascertain that he or she is not on their wanted list. In every individual case a decision has to be made about the best way to contact the police, by telephone, in writing or some other way. Sometimes it may be enough merely to refer the alien or the informer to the police.

If the board is in direct contact with an alien and decides to inform the police, the alien should always be informed. In view of the information about cooperation between the Swedish Migration Board and the police that he or she has previously been given, this should be accepted. However, if an alien has merely been observed, at a reception centre for instance, there is nothing to stop the board from contacting the police without informing the alien.

The police authority should inform the Swedish Migration Board when it is planned to enforce an order referred to it, especially when the alien is in custody in premises belonging to the board.

Pursuant to a decision made by the Director General, clarification of Circular GDM no. 8/01 was published in a circular on November 19, 2002. This states the following for instance.

When we refer a deportation or expulsion order to the police, or request police assistance with a detention order, we should be completely open in the information we give to the applicant.

This means that if a decision is made to refer a case to the police or a request submitted for police assistance with a detention order, the applicant should first be informed before the police can be approached.

In addition, at an early stage in our contacts with applicants we must ensure that they realise that if they do not voluntarily return or leave the country, the case will be referred to the police authorities.

The above account of the current legal regulations makes it clear that an alien who is no longer allowed to remain in Sweden as a result of a deportation order issued by the Swedish Migration Board, must, in principle, leave the country no later than two weeks after the decision has gained the force of law. There is no requirement for the alien to have been served the decision before this period can start, but it has of course been assumed that he or she will have been informed without delay (Government Bill 1988/89:86 p. 116). Therefore aliens are given a certain amount of time in which to leave the country voluntarily. If they opt not to comply voluntarily and/or become fugitives, the decision is to be enforced, in a case like this one, by the police authorities with all dispatch.

The Swedish Migration Board's deportation decision concerning F.K. gained the force of law by virtue of the decision in the Aliens Appeals Board on August 31, 1998. He then had the possibility of leaving Sweden voluntarily within two weeks. As a result of his manifest refusal to accept the decision and cooperate by leaving the country voluntarily, the police authority was required to enforce the order.

In view of the distress that a police arrest can involve for an alien, it is obvious that it is extremely important for aliens to be told as early as possible about the consequences of refusing to comply by not leaving the country

voluntarily as soon as they are notified that a deportation or expulsion order has gained the force of law. They should be clearly and explicitly informed that they are obliged to leave the country within the prescribed period and that otherwise the order will be enforced by the police. They should also be informed that in cases of this kind, the Swedish Migration Board will cooperate with the police to enable enforcement. It is, however, by the very nature of things, obvious that the board will not use false or erroneous information to induce an alien to act in ways which make enforcement possible. In the circular described above, GDM no. 8/01 – but not in GDM no. 14/03 – it is also pointed out that it is inappropriate for the Swedish Migration Board and the police authorities to collaborate in summoning an alien to an interview or a meeting for any other reason than the reason given.

As has been made clear, responsibility for enforcement of this expulsion order already lay with the police authority at the beginning of the case. The enquiry does not reveal whether F.K., either when served with the decision of the Aliens Appeals Board of August 31, 1998, or on any other occasion, was given thorough information of the kind described above. In view of these circumstances and as F.K. had remained in Sweden for almost two and a half years after the deportation order had been issued, there is reason to wonder to what extent he was aware that he could be arrested by the police. In this light, it could be claimed, in my opinion, that F.K. should have been informed that the police planned to be present during his visit to the Swedish Migration Board on February 14, 2001. The Board has therefore, in my judgement, acted improperly. However, it has not been shown that it was deliberately planned to deal with the case by using false pretences to induce F.K. to attend so that he could be arrested by the police. In view of this and of the fact that the Board has today developed routines for situations of this kind, I shall take the matter no further.

What has transpired during the course of this inquiry may be of interest in the review of the report referred to above, SOU 2003:25. I am therefore forwarding a copy of this adjudication to the Government (Ministry for Foreign Affairs) for its attention.

This closes the case.